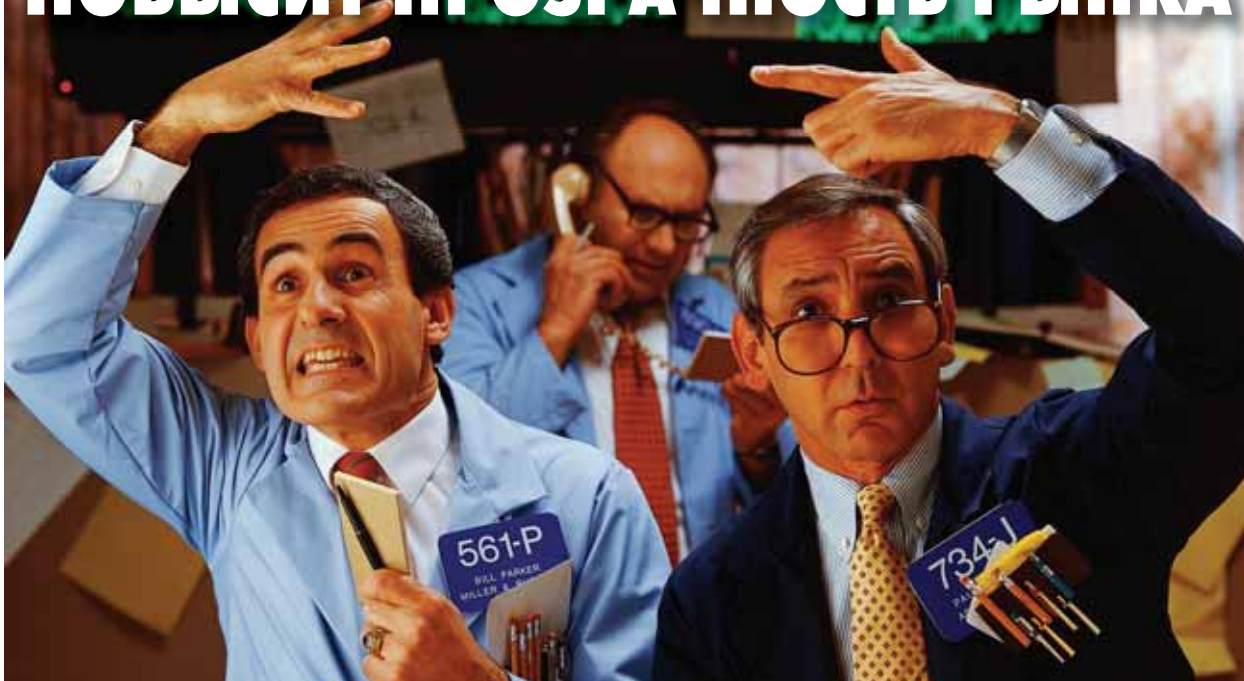


# ГАРАНТИРОВАННЫЙ ОБЪЕМ ОТКРЫТЫХ ТОРГОВ ПОВЫСИТ ПРОЗРАЧНОСТЬ РЫНКА



ИНТЕРВЬЮ

**АЛЕКСАНДР ПИРОЖЕНКО**

Директор департамента по развитию конкуренции и конъюнктуры рынка Министерства экономического развития России



Непрозрачное ценообразование на внутреннем рынке нефтепродуктов — во многом следствие отсутствия общепризнанных ценовых индикаторов, которые не могут быть сформированы из-за незначительного объема нефтепродуктов, реализуемого на открытых торгах. Сформировать такие индикаторы рынок может и сам, постепенно наращивая объем реализации нефтепродуктов на биржах и электронных торговых площадках, но этот процесс может затянуться на три-пять лет. Если же обязать первого собственника продукции ежемесячно реализовывать определенный объем нефтепродуктов не аффилированным с ним организациям, то необходимые для формирования ценовых индикаторов условия можно сформировать за год. Именно этим путем предлагает идти Министерство экономического развития.

Обязательными к продаже на открытых торгах предполагается сделать 10% от объема продаж нефтепродуктов на внутренний рынок. Этого должно хватить для обеспечения первичной ликвидности на торгах и доступа участников рынка к значимым объемам ресурсов на прозрачной основе. Такой подход будет не слишком комфортным для участников рынка, но даст серьезный толчок для развития конкуренции и повышения прозрачности внутреннего рынка. Это также позволит государству приступить к развитию конкурентной стратегии на рынке нефтепродуктов. В частности, предполагается разделение видов деятельности нефтяных компаний, развитие информационной структуры отрасли, исключение избыточных административных барьеров.

**Ред.:** Александр Александрович, как бы вы в целом охарактеризовали изменения, происшедшие в сфере конкуренции на внутреннем рынке нефтепродуктов с начала текущего года?

**А.П.:** В первом полугодии отчетливо наблюдалось повышение внимания к вопросам конкуренции как со стороны государства, так и

участников рынка. Она ведется во-круг трех больших, но связанных между собой сюжетов. Первый — биржевая торговля нефтепродуктами. Второй — антимонопольные разбирательства в отношении нефтяных компаний. Третий — поправки в антимонопольное законодательство, так называемый «второй антимонопольный пакет».

Что мы имеем на сегодняшний день? Есть несколько бирж, которые с разной степенью интенсивности проводят торги нефтепродуктами. Действительно, пока это мало похоже на классические биржевые торги. Но это — шаги в верном направлении. Нефтяные компании увеличивают свою активность, выстав-

ляя на торги больше ресурса. Стала заметна активность крупных потребителей, которые заинтересованно прорабатывают для себя альтернативы сегодняшнему закрытому, и часто коррупционному, подходу к за-

## **МЭР готовит к представлению в правительство доклад по конкретным мерам развития конкуренции на российском рынке нефтепродуктов**

купке нефтепродуктов. Если появляется спрос на прозрачные инструменты закупок, то вскоре можно ожидать их появление.

Государство в лице ФАС довольно жестко ставит вопрос о справедливости и прозрачности ценообразования в нефтяной отрасли. Сейчас разговор идет на юридическом языке в судах. В этом «диалоге» много нюансов и

## **Речь идет о том, чтобы обязать первого собственника нефтепродукта реализовывать не аффилированным с ним организациям не менее 10% от поставляемых им на внутренний рынок объемов**

непростых развилочек. Как в итоге решит суд, весьма важно для дальнейшего процесса развития конкуренции. На фоне судебных разбирательств довольно долго и горячо обсуждались изменения антимонопольного законодательства, в том числе по понятию монополия высокой цены. Сейчас закон принят, и крайне актуально всем вместе — и бизнесу, и государству — понять, как он будет применяться.

В целом изменения я оцениваю как позитивные — наблюдается заинтересованный поиск решений, дискуссия ведется ответственной и на профессиональном языке. Это значит, что результаты не заставят нас долго ждать.

**Ред.:** *Все полгода новостные ленты изобиливали сообщениями о судебных разбирательствах между ФАС и участниками рынка. Есть ли за этим системная работа или все ограничится ужесточением ответственности в рамках действующей системы?*

**А.П.:** Безусловно, есть. ФАС — это орган, который на основе антимонопольного законодательства задает рамки для правил игры на монополизированных рынках. И формирует он их исходя из собственного понимания баланса интересов потребителей, производителей и государства. И эта позиция формируется в диалоге — и с первыми, и со вторыми. ФАС, на мой взгляд, одно из наиболее открытых ведомств в правительстве — достаточно взглянуть на его сайт. Да, если ситуация зашла достаточно далеко, диалог переходит в форму юридического спора. Но до этого момента всегда есть много возможностей объяснить, спорить, предлагать — в том числе в рамках экспертных советов.

Даже сейчас очевидно, что диалог продолжается во всех плоскостях, позиции участников, да и самого ФАС, сближаются. Нефтяники больше понимают ограничения антимонопольного законодательства, ФАС — больше погружается в специфику нефтяного рынка.

Уверен, что эти споры и разбирательства — необходимый этап системной работы, о которой вы спрашиваете. Чем бы он ни закончился, будет определенность и для государства, и для участников рынка. И мы ее сформируем только вместе.

Ужесточением ответственности правил создать не получится, как не получится воспитать нормального ребенка, наказывая его все жестче и жестче. В формировании уродливых, задерганых и нервных рынков не заинтересован никто — ни мы, ни наши коллеги в ФАС.

**Ред.:** *А что делает Минэкономразвития России, чтобы ускорить прохождение этого не самого приятного для нефтяников этапа взаимоотношений с государством?*

**А.П.:** Значимым событием в этом отношении стало утверждение распоряжением Правительства России от 19 мая 2009 г. №691р «Программы развития конкуренции в Российской Федерации», в которой рынок нефтепродуктов определен как один из приоритетных. На базе Програм-

мы были разработаны основные направления развития конкуренции на внутреннем рынке нефтепродуктов. МЭР уже проводит соответствующую работу и готовит доклад правительству по предполагаемым конкретным мерам.

**Ред.:** *Принимали ли участие в разработке этих мер сами компании?*

**А.П.:** Да, и довольно активное. Мы провели четыре совещания с разными категориями участников рынка: с ВИНК, независимыми участниками рынка (оптовиками, крупными потребителями), информационными агентствами и руководством товарных бирж. На этих совещаниях мы обсуждали проект мер по развитию конкуренции, собирали разные точки зрения.

**Ред.:** *Удалось ли прийти к единому мнению относительно мер, необходимых рынку?*

**А.П.:** Мы не ставили такой задачи. Позиции довольно разные. От радикальных «взять все и поделить» до пассивных «не трогайте ничего, пусть само все растет». Для нас важно было выслушать, понять аргументацию бизнеса. Мы хотели получить видение проблем и их решения с разных сторон. И мы это получили.

По результатам этой работы мы сформулировали пять основных мер по развитию конкуренции в этой отрасли:

Во-первых, обязательная продажа части объема производимых ВИНК нефтепродуктов независимым хозяйствующим субъектам;

Во-вторых, разделение видов деятельности нефтяных компаний;

В-третьих, формирование общепризнанного индикатора;

В-четвертых, развитие информационной инфраструктуры нефтяной отрасли;

В-пятых, исключение избыточных административных барьеров.

Подчеркну, что пока эти меры - предложение нашего министерства. Перед представлением мер в правительство мы планируем еще раз обсудить их с участниками рынка и согласовать с другими министерствами и ведомствами.

**Ред.:** *Следует ли под «обязательной продажей части объема производимых ВИНК нефтепродуктов независимым субъектам» понимать то, что государство планирует законодательно обязать ВИНК продавать какой-то объем продукции на открытых торгах?*

**А.П.:** Да, предварительно речь идет о том, чтобы обязать первого собственника нефтепродукта реализовывать на открытых торгах организациям, не зависимым от данного собственника и его

случае реализации предлагаемых нами мер уже через год мы можем получить ощутимый результат.

**Ред.:** *А почему именно 10%?*

**А.П.:** Для начала доля свободного рынка нефтепродуктов должна быть не менее свободного сегмента внутреннего рынка нефти, который оценивается в 10%. Продажа на открытых торгах тех же 10% объема внутреннего рынка, но уже нефтепродуктов, обеспечит доступ участников рынка к части ресурса ВИНК на прозрачной основе, создаст гарантированное предложение нефтепродуктов и обеспечит первичную ликвидность на торгах. Когда это будет сделано, можно переходить к формированию общепризнанных ценовых индикаторов, которые будут отражать ситуацию на рынке и на которые смогут ориентироваться участники при заключении долгосрочных договоров. Это придаст столь необходимую сейчас стабильность и прогнозируемость как для продавцов, так и покупателей. Общепризнанный индикатор товарного рынка — хорошая основа для развития биржевой торговли производными инструментами, которые необходимы для хеджирования ценовых рисков. На этот показатель также смогут ориентироваться антимонопольные и налоговые органы, что снизит количество споров на скользкие темы «правильности» и «справедливости» цен.

**Ред.:** *Появление цифр подразумевает выбор или разработку методологии их расчета...*

**А.П.:** Конечно. Мы предполагаем, что будут отобраны и авторизованы при правительстве несколько ценовых агентств, проведен анализ их методологии. После этого на конкурсной основе планируется выбрать одну методологию или интегрировать ее из нескольких. Хочу подчеркнуть — выбирать надо не сам индикатор, а методологию его расчета.

**Ред.:** *Можно идти двумя путями: формировать единые для всей страны индикаторы или разрабатывать региональные индексы. Какой путь выберет государство?*

**А.П.:** Индикатором не должна быть цифра, единая для всей страны. Значение индекса должно быть разбито по базисам. К базису можно привязать несколько точек, где осуществляется купля-продажа. Важно, чтобы цены коррелировали в рамках одного базиса. Без этого не обойтись — страна у нас большая и цены в разных ее частях изменяются под воздействием различных причин. Фактически у нас несколько рынков — какие-то межрегиональные, какие-то изолированные, региональные. Например, Камчатка. Индикатор должен отражать все объективные изменения ситуации, иначе он будет не нужен никому.

Кстати, предложить нам наиболее приемлемый подход к формированию индикаторов — тоже одна из задач, которая может быть поставлена перед ценовыми агентствами.

**Ред.:** *Какая роль в этом индикаторе будет принадлежать биржевой цене на нефтепродукты? Многие уже сегодня считают, что она вполне репрезентативна (см. «Биржевой цене пора доверять», стр.48).*

**А.П.:** Репрезентативна она станет, когда в привязке к этой цене участники будут заключать договоры купли-продажи между собой. Пока этого не происходит. Хотя то, что делают наши биржи по расширению способов приобретения нефтепродуктов, в том числе МБНК, можно только приветствовать.

**Ред.:** *Разделяете ли вы точку зрения, что государству следует ввести элементы регулирования цен на топливо?*

**А.П.:** Минэкономразвития России не поддерживает инициатив, которые могли бы привести к регулированию цен. И здесь нет идеологии, наша позиция исключительно прагматична. Регулирование цен означает, что нам придется решать проблемы периодически возникающего дефицита и коррупции. Также государству придется брать ответственность за инвестиции в регулируемых отраслях — оценивать проекты, их целесообразность, стоимость, оптимизацию текущих затрат и так да-

## **В рамках формирования объективных ценовых индикаторов предполагается выбрать и авторизовать при правительстве несколько ценовых агентств, а также провести анализ их методологии**

группы лиц, не менее 10% от поставляемых им на внутренний рынок объемов. Возможно, такое «обязательство» покажется участникам рынка не вполне комфортным, но на данном этапе оно необходимо.

**Ред.:** *Иными словами, вы предполагаете искусственно создать дополнительный объем для открытых торгов?*

**А.П.:** Да. Сейчас эти объемы есть, но они «условно свободны». Вряд ли вам удастся купить партию бензина, если завтра позволить в маркетинговое подразделение любой ВИНК и попросить «свободные объемы». Для этого нужны устоявшиеся и нередко коррупционные связи с менеджментом ВИНК. Что такое конкурентный рынок? Это когда любой желающий регистрирует фирму и может свободно купить нужный ему объем товара. И так же свободно продать его.

Чтобы сформировать такой рынок в сфере нефтепродуктов, надо начать с действительно свободного объема продуктов на рынке. Чтобы это обеспечить, важны регулярность продаж такого объема, прозрачность торгов, их общедоступность, прогнозируемость, которых сейчас нет. Через несколько лет рынок может дорасти до этого сам, однако гораздо более рационально сократить этот период. В

лее. Иными словами, необходимо воссоздавать мини-госплан со всеми вытекающими последствиями. Это нерационально. Нам сейчас достаточно сложностей, которые возникают при регулировании тарифов естественных монополий.

**Ред.:** *Можно предположить, что это отчасти было предметом дискуссии по монополю высокой цене в рамках второго антимонопольного пакета?*

**А.П.:** Только отчасти. Первоначально редакция статьи содержала риски начала ценового регулирования на рынках, где действуют доминирующие игроки. Предлагалось признавать монополю высокой цену, которая превышает сумму необходимых издержек и некой «нормальной» прибыли. При этом, что есть «необходимые» издержки и «нормальная» прибыль, предлагалось устанавливать антимонопольной службе. На наш взгляд, чтобы избежать рисков прямого ценового регулирования необходимы объективные критерии при установлении факта монополю высокой цены. И важнейший критерий здесь — превышает ли данная цена цену, которая сложилась на аналогичном рынке в условиях конкуренции. В результате дискуссии с коллегами из ФАС был найден компромисс, который отражен в документах второго антимонопольного пакета. Сейчас все внимание необходимо сконцентрировать на правоприменительной практике, трактовке этого понятия и ФАС, и арбитражными судами. Уверен, что решения будут взвешенными и однозначными.

**Ред.:** *В законодательстве США понятие «монополю высокая цена» отсутствует. Есть мнение, что из российского законодательства его тоже можно исключить и это пойдет на благо и рынку, и механизмам его регулирования. Разделяете ли вы это мнение?*

**А.П.:** Думаю, что сейчас обсуждать это неактуально — мы совсем недавно изменили модель экономики и перешли от прямого ценового регулирования. Запрос общества на контроль цен со стороны государства существует, бизнес тоже не накопил достаточно опыта и обычаев, что приводит

к разным ценовым несуразностям. Поэтому нам необходимо иметь такие инструменты. Как минимум на ближайшее будущее.

Действительно, американцы не считают завышение цен монополистом преступлением, более того, многие экономисты считают это благом. Так как в отсутствие барьеров это привлекает на рынок новых участников и развивает таким образом конкуренцию. Однако в европейском законодательстве понятие монополю высокой цены есть. Правда, на уровне ЕС начиная с 1957 года зафиксировано всего шесть случаев обвинения доминирующих продавцов в установлении монополю высокой цены. Это необходимо учитывать и нам и с крайней осторожностью подходить к применению данного неоднозначного инструмента антимонопольного регулирования.

**Ред.:** *Среди предлагаемых мер по развитию конкуренции на рынке нефтепродуктов вы назвали разделение видов деятельности нефтяных компаний. Как вы себе это представляете?*

**А.П.:** Возможно, необходимо будет принять специальный федеральный закон, который запретит совмещать одним лицом виды деятельности по производству и оптовой реализации нефтепродуктов с деятельностью по их розничной реализации.

Такой шаг позволит вовлечь в конкурентные отношения дочерние компании ВИНК. Появление сделок между компаниями одного холдинга позволит эффективно осуществлять антимонопольный и налоговый контроль за деятельностью участников рынка.

**Ред.:** *Один из больших вопросов отечественной нефтепереработки — плачевное состояние независимого сектора и отсутствие стимулов для его дальнейшего развития. Сегодня существует несколько глобальных проектов по строительству независимых НПЗ, которые остаются на бумаге. Как планируете исправлять ситуацию?*

**А.П.:** Хотел бы отметить, что для государства очень важно развитие независимого сектора нефтепереработки, который создаст дополнительный объем продук-

ции на рынке вне ВИНК, поэтому данному вопросу уделяется повышенное внимание.

Усилия государства направлены на устранение избыточности административных функций и сокращение сроков согласительных процедур во всех сегментах отрасли — от добычи до розничной реализации нефтепродуктов.

## **Сделки между компаниями одного холдинга дадут возможность эффективно осуществлять антимонопольный и налоговый контроль за деятельностью участников рынка**

**Ред.:** *Прошло около года с момента запуска в России биржевых торгов нефтепродуктами, тогда как целевая модель биржевой торговли окончательно не определена. Какие возможны варианты этой модели?*

**А.П.:** Работу по определению целевой модели биржевой торговли возглавляет Федеральная служба по финансовым рынкам, которая также контролирует вопросы деятельности товарной биржи. Проведен ряд совещаний, на которых обсуждались концептуальные подходы к биржевой торговле.

Мне представляется, что необходимо не концентрировать усилия на организации полноценной биржевой торговли реальным товаром. Этот проект высокзатратный и не слишком эффективный. Сложности возникают прежде всего в вопросах товарного клиринга, особенно с учетом протяженности территории страны, различных видов транспорта, которыми доставляются нефтепродукты. Плюс необходимость иметь биржевые склады.

Представляется, что значительно проще реализовать цель формирования рынка производных инструментов. Производные, которые будут опираться на прозрачный и конкурентный рынок нефтепродуктов, на общепризнанные индикаторы цен. Все это совершенно реально, причем в довольно сжатые сроки, если мы сможем реализовать намеченные нами действия по развитию конкуренции. 