

*Выступление руководителя Орловского УФАС России В.И.Юрасова на Президиуме Коллегии Федеральной антимонопольной службы
г.Москва, ФАС России, 25 июля 2006г.*

Если просмотреть интервью руководителя ФАС России И.Ю.Артемьева в печатных и электронных СМИ, начиная с 2004 года, то можно отметить, что более чем в каждом втором интервью Игорю Юрьевичу обязательно задается вопрос по проблеме антимонопольного регулирования рынков нефтепродукто-обеспечения и цен на горюче-смазочные материалы (ГСМ).

Центральные печатные и электронные СМИ ежемесячно по 2-3 раза обязательно возвращаются к этой проблеме.

В каждом выступлении в СМИ руководителей федеральных органов власти, регулирующих сферу агропромышленного производства, их коллег в регионах обязательно звучит тематика высоких цен на ГСМ.

Проблема нефтепродуктообеспечения сфер экономики находится под пристальным вниманием обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Велико также воздействие цен на нефтепродукты на общеэкономическую ситуацию в стране.

Всё это, безусловно, определяет то обстоятельство, что Федеральная антимонопольная служба и её территориальные управления постоянно осуществляют мониторинг экономической ситуации и контроль за соблюдением антимонопольного законодательства на товарных рынках нефтепродуктообеспечения, в том числе и Орловское УФАС России (далее - Управление, антимонопольный орган) ведет активный мониторинг экономической ситуации и соблюдения антимонопольного законодательства на рынке нефтепродуктов Орловской области.

Основным поставщиком нефтепродуктов в регион является ООО "Торговый дом "ЮКОС-М" (далее - ООО "ТД "ЮКОС-М", Торговый Дом) (г. Москва), входящее в вертикально-интегрированную компанию ОАО "Нефтяная компания "ЮКОС" (далее - ВИНК ОАО "НК "ЮКОС", Нефтяная Компания, ВИНК "ЮКОС"). На территории Орловской области расположен филиал ООО "ТД "ЮКОС-М", который осуществляет оптовую перепродажу нефтепродуктов потребителям региона. Его доля составляет более 65 процентов в общем объеме поставок нефтепродуктов на региональный товарный рынок (показана на рисунке 4).

ООО "ТД "ЮКОС-М" в составе группы лиц приказом ФАС России от 03.09.2004г. №94 включено в Реестр хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара в размере более 35 процентов. Товарный рынок оптовых продаж в регионе имеют следующие границы: географические - Орловская область, продуктовые (товарные) - бензины автомобильные код ОКП 025112.

Барьерами для входа на региональный товарный рынок оптовых продаж автомобильных бензинов в географических границах Орловской области являются:

- наличие на региональном рынке ВИНК ОАО "НК "ЮКОС" с долей более 35% ;
- сбытовая стратегия поведения ВИНК ОАО "НК "ЮКОС", обусловленная сложившимися прочными хозяйственными связями с покупателями товара и наличием соответствующей производственной инфраструктуры.

Кроме ООО "ТД "ЮКОС-М" субъектами рынка оптовых продаж нефтепродуктов в географических границах Орловской области являются: ООО "Туланефтепродукт" (ВИНК ТНК), ЗАО "Лукойл-Орел" (ВИНК Лукойл), ЗАО "Трансрегионпром" (г. Москва), ООО Уфимское производственное предприятие "Констальта" (г. Москва), Липецкое

производственное предприятие "Развитие" (г. Липецк).

Доминирующее положение на региональном розничном рынке нефтепродуктов занимает ЗАО "Орелнефтепродукт". Его доля на розничном рынке нефтепродуктов превышает 65 процентов, так, по группе "бензинов" доля хозяйствующего субъекта в 2005 году составляла 76,7%, в 1 полугодии текущего года - 72,6%; по группе "дизельное топливо" соответственно 78,0% и 80,3%. ЗАО "Орелнефтепродукт" включено в Реестр хозяйствующих субъектов, имеющих на рынке определенного товара долю более 35 процентов, в географических границах товарного рынка розничных продаж - Орловская область, по товарной группе "розничная торговля горючим для транспортных средств" от 12.04.96г., приказ № 37 (схематично показано на рисунке 4).

В 2005 году управлением было рассмотрено дело, возбужденное по признакам нарушения ст. 5 Закона "О конкуренции", в отношении ООО "ТД "ЮКОС-М". Анализ, проведенный Орловским УФАС России на основе данных, полученных управлением от Орловского филиала Торгового Дома, ЗАО "Орелнефтепродукт", ЗАО "Приокский терминал" (ВИНК "ЮКОС"), Центрального аппарата ФАС России в рамках постоянного мониторинга экономической ситуации на рынке нефтепродуктов, в том числе в 2002-2005г.г. показал следующее. Ценовая политика, реализуемая ООО "ТД "ЮКОС-М" приводила к одностороннему решающему воздействию этого хозяйствующего субъекта на условия обращения бензинов автомобильных на рынке оптовых продаж. Об этом свидетельствовало то обстоятельство, что в 2003 году цены для сторонних покупателей во всех регионах, на рынках которых действует ВИНК "ЮКОС" были равны или ниже, чем для покупателей, входящих в группу Нефтяной Компании. Представленные ООО "ТД "ЮКОС-М" данные свидетельствовали, что с февраля-марта 2004 года ценовая стратегия, реализуемая ВИНК ОАО "НК "ЮКОС" повсеместно диаметрально изменилась. Эти изменения проявились в том, что имело место, одностороннее антиконкурентное воздействие на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке, выразившееся, прежде всего, в дискриминации цен, в неравных условиях поставки, расчетов и отсутствии информации об этих условиях поставки, расчетов, установлении торговых скидок и надбавок на реализуемые ООО "ТД "ЮКОС-М" нефтепродукты. Дискриминация цен, свидетельствующая о контроле Торгового Дома над ценой на рынке оптовых продаж нефтепродуктов в географических границах Орловской области, проявилась в установлении различных оптовых цен на бензины автомобильные и дизельное топливо реализуемые для последующей перепродажи хозяйствующим субъектам, расположенным в Орловской области. По результатам рассмотрения дела Комиссия признала факт нарушения статьи 5 Закона "О конкуренции" ООО "ТД "ЮКОС-М" в лице филиала в г. Орле и выдала Торговому Дому предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Кроме того, Торговому Дому было предписано выполнить требования, направленные на предупреждение создания дискриминационных условий (в части установления торговых скидок и надбавок на реализуемые Торговым Домом нефтепродукты, условий поставки, расчетов), а также перечислить в федеральный бюджет доход, полученный в результате нарушения антимонопольного законодательства, которое выразилось в создании в августе, сентябре, ноябре, декабре 2004 года неравных (дискриминационных) условий доступа на рынок оптовых продаж нефтепродуктов Орловской области отдельным хозяйствующим субъектам, путем установления ООО "ТД "ЮКОС-М" в лице филиала в г. Орле более высоких оптовых цен на бензин автомобильный марки А-76/80 по сравнению с оптовой ценой, установленной Торговым Домом для ЗАО "Орелнефтепродукт"

(основная деятельность), в размере 296755 руб.

Предписание ООО "ТД "ЮКОС-М" исполнено в полном объеме. Но затем решение и предписание по данному делу Торговый Дом обжаловал в арбитражном суде. Первая инстанция Арбитражного суда Орловской области подтвердила законность обжалуемых ненормативных актов. В следующие инстанции ООО "ТД "ЮКОС-М" не обращалось.

В тоже время необходимо отметить, что управлением была рассмотрена ситуация только на рынке бензинов. Причем одним из важнейших факторов, позволивших подтвердить законность вынесенного управлением решения, явилось то обстоятельство, что ООО "ТД "ЮКОС-М" в составе группы лиц приказом ФАС России было включено в Реестр именно по этому товару. Экономическая ситуация на региональном рынке дизтоплива, по мнению управления, является более острой, т.к. темпы роста цен на него значительно опережают темпы роста цен на бензин (рисунок 1). Включение ВИНК ОАО "НК "ЮКОС" в Реестр и по дизтопливу, на наш взгляд, по-прежнему остается актуальным.

Кроме того, в 2005 году управлением было возбуждено еще одно дело в отношении ООО "ТД "ЮКОС-М", по признакам монопольно высокой цены на нефтепродукты на рынке оптовых продаж. В настоящее время дело приостановлено, т.к. имело и имеет в настоящее время место возбуждение генпрокуратурой уголовного дела в отношении ВИНК ОАО "НК "ЮКОС", в связи с осуществлявшейся Нефтяной Компанией совместной деятельностью с унитарным муниципальным предприятием "Бюро технической инвентаризации" города Лесной Свердловской области, а также администрацией города Трехгорного Челябинской области.

В целях усиления контроля за соблюдением антимонопольного законодательства на рынке оптовых продаж Орловское УФАС России обязало ООО "ТД "ЮКОС-М", начиная с августа 2005, года направлять в управление информацию о предполагаемом изменении действующих оптовых цен на нефтепродукты, реализуемые на территории области, а также обоснования роста цен. Как следует из представляемой Торговым Домом информации, основанием для повышения оптовых цен на поставляемые в регион нефтепродукты служат публикации СМИ и прогнозы аналитических компаний об общерыночных тенденциях роста цен. При этом прогнозы и публикации о повышении цен, по мнению управления, зачастую содержат информацию о темпах роста, опережающих действительный рост цен, вызываемый объективными причинами (инфляцией), ростом мировых цен на нефть и т.п. и не соответствуют реальным тенденциям. Подобные аналитические статьи и прогнозы позволяют нефтяным компаниям утверждать, что согласованное повышение цен осуществляется в рамках общерыночных тенденций роста цен на нефтепродукты.

На прилагаемых рисунках 2 и 3 представлена динамика цен в Орловской области в сравнении с динамикой цен в Курской, Тульской, Калужской областях, (на территории которых доминирует ОАО "ТНК"), которая говорит в пользу сделанного выше вывода о согласованном установлении оптовых цен на нефтепродукты.

Проводимый управлением углубленный мониторинг показывает, что, начиная с сентября 2005 года, оптовые цены на нефтепродукты, поставляемые в Орловскую область ООО "ТД "ЮКОС - М" (франко-нефтебаза в Орловской области) в основном были ниже цен конкурентов. Одним из основных факторов, оказавших влияние на сдерживание цен, было находящееся в производстве управления дела, возбужденного по признакам монопольно - высокой цены, которое в настоящее время приостановлено. При этом динамика изменения цен на нефтепродукты Торгового Дома практически полностью повторяла динамику изменения цен на нефть. Результаты мониторинга позволили сделать вывод, что ВИНК "НК "ЮКОС" не

принимала участия в соглашениях нефтяных компаний по замораживанию цен на ГСМ. При этом необходимо подчеркнуть, что доставка нефтепродуктов в Орловскую область с ближайших НПЗ ВИНК "НК "ЮКОС", расположенных в Самарской области обходится ориентировочно в 700-750 руб. за тонну, в то время как их транспортировка, например, в Тамбовскую, Пензенскую области обходится в 2-3 раза дешевле.

В тоже время, по мнению управления, цены ООО "ТД "ЮКОС-М" были конкурентными, при наличии антиконкурентного соглашения, направленного на поддержание и повышение цен, заключенного конкурентами ООО "ТД "ЮКОС-М". Указанные выше факторы оказали положительное влияние на экономическую ситуацию на местных товарных рынках розничных продаж бензинов автомобильных и дизтоплива. Кроме того, снижению и стабилизации розничных цен на рынке ГСМ содействовала также работа по выявлению на региональном розничном рынке нефтепродуктов преступлений, связанных с ограничением конкуренции, которое проявлялось в согласованных действиях розничных торговцев путем одномоментного пересмотра цен в сторону увеличения без корректировки на величину остатков нефтепродуктов в резервуарах АЗС. Эта работа проводилась Орловским УФАС России в рамках взаимодействия с УБЭП УВД Орловской области во исполнение Плана совместных мероприятий, а также в соответствии с конкретным указанием МВД России о проведении мероприятий по декриминализации объектов ТЭК. Однако в полном объеме это совместное контрольное мероприятие не было завершено.

Как свидетельствует переписка, имеющаяся в материалах начатой проверки, сотрудникам УВД Орловской области не удалось реализовать в полном объеме полномочия, предоставленные им Законом "О милиции".

На запросы УВД Орловской области к ЗАО "Орелнефтепродукт" (розничная сеть которого проверялась) информация представлена не была, так как общество в лице профессиональных адвокатов, защищающих интересы этого акционерного общества, требовало от УВД представить достаточные основания для истребования милицией информации.

Указанные обстоятельства не позволили управлению приступить к последующим пунктам Плана совместных мероприятий, касающимся регионального рынка нефтепродуктов. При этом ретроспективный анализ итогов аналогичной проведенной в 1999 -2000 годах совместной работы МВД России и МАП России, показывает, что указанных проблем тогда удалось избежать, по мнению УБЭП УВД, прежде всего, в силу того, что в этой совместной работе, возглавляемой Федеральным штабом, принимала участие генеральная прокуратура, которая организовала соответствующее обеспечение своими органами на уровне регионов и муниципальных образований, а также в силу участия в этой работе налоговых органов.

Вместе с тем активность, проявленная органами внутренних дел и антимонопольным управлением, вынудили розничных торговцев на определенном этапе с осторожностью относиться к повышению цен. Эти итоги получили должную оценку на состоявшихся совместных с УБЭП УВД и УФАС семинарах и совещаниях в Орловском юридическом институте МВД России. Такие семинары и круглые столы, посвященные проблемам повышения эффективности взаимодействия МВД России и ФАС России на региональном уровне в части пресечения нарушений антимонопольного законодательства Орловским УФАС России и Орловском юридическом институте МВД России совместно с областным УВД организуются регулярно, начиная с 2003года. Состав участников и обсуждаемых вопросов находится в раздаточном материале (программа семинара).

В тоже время итоги проводимых семинаров - совещаний показывают, что при всей серьезности и ответственности при подготовке таких научно-практических мероприятий со стороны Орловского юридического института МВД России, в силу специфики антимонопольного законодательства на этих мероприятиях, как правило, не представлены кафедры уголовного и административного права самих вузов МВД. Кроме того, итоги совместных действий, прежде всего, на рынке нефтепродуктов ярко выявили, что процессуальные особенности деятельности антимонопольных органов и органов внутренних дел существенно отличаются, и, соответственно, требуют их четкого понимания обеими сторонами, хорошего знания и учета при планировании соответствующих мероприятий. Указанные обстоятельства, по мнению Орловского УФАС России, является одним из немаловажных факторов недостаточно эффективного выявления уголовных преступлений в сфере конкурентных отношений на рынках нефтепродуктообеспечения.

В связи с этим, в целях совершенствования механизма взаимодействия территориальных управлений ФАС России и ОВД в регионах целесообразно издание совместного приказа Федеральной антимонопольной службы и Министерства внутренних дел Российской Федерации, который предусматривал бы систематическое проведение на базе высших учебных заведений МВД России семинаров для сотрудников ОВД и антимонопольных органов. Программы этих семинаров должны предусматривать освоение сотрудничающими сторонами специфики и особенностей действий при проведении совместных проверок, на которых могут совершаться антиконкурентные действия, способов закрепления доказательной базы, навыками и процедурой сбора показаний, методиками определения ущерба. Этот приказ, по нашему мнению, также должен обязывать региональные органы МВД и ФАС России, вузы МВД России проводить межведомственные научно-практические мероприятия по взаимодействию правоохранительных и антимонопольных органов, с привлечением всех кафедр, в том числе уголовного права, административного права, гражданско-правовых и экономических дисциплин. На наш взгляд приказ также должен предусматривать введение обеими службами соответствующей обязательной отчетности. Такой подход позволит максимально полно использовать возможности региональных подразделений ФАС России и МВД России в работе по защите конкуренции и, прежде всего, на рынке нефтепродуктов и компенсирует отсутствие силовых функций у антимонопольного органа.

Несмотря на все принимаемые меры, как на региональном, так и на федеральном уровне цена бензина и дизтоплива в России продолжает расти, причем цена дизтоплива практически перегнала стоимость бензина А76. Указанные обстоятельства естественно вызывают беспокойство всех ветвей власти. В целях организации противодействия этим процессам Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 3 марта этого года было принято постановление № 69-СФ "О необходимости принятия мер по стабилизации цен на нефтепродукты", которым Правительству Российской Федерации предложено:

- 1) разработать и внести на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации:

- проект федерального закона, устанавливающий механизм государственного регулирования цен на нефть и нефтепродукты, в том числе при их розничной реализации;

- проект федерального закона, предусматривающий установление размера ставки налога на добычу полезных ископаемых в части добычи нефти и размеров ставок вывозных таможенных пошлин на нефть и нефтепродукты в соответствии с

уровнем мировых цен на нефть в целях уменьшения влияния роста ставки налога на добычу полезных ископаемых на формирование цен на нефть и нефтепродукты на внутреннем рынке;

- проект федерального закона, предусматривающий усиление ответственности хозяйствующих субъектов за нарушение антимонопольного законодательства с учетом особенностей рынка нефти и нефтепродуктов;

2) выступить в октябре 2006 года на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с докладом о принятых мерах по ограничению роста цен на нефтепродукты и об их результатах.

В контексте указанного постановления хотелось бы отметить, что, по мнению управления, отсутствие на правительственном уровне нормативных правовых документов, каким-либо образом, регламентирующих порядок ценообразования на нефтепродукты, является предрасполагающим фактором для осуществления ВИНКами согласованных действий, направленных на ограничение конкуренции на федеральном рынке бензинов и дизтоплива.

Поставки нефти на переработку своим же заводам внутри ВИНК, как правило, происходят в рамках так называемых трансфертных цен, что создает проблемы с точки зрения прозрачности ценообразования, сбора налогов, и соблюдения прав акционеров. Одним из инструментов решения этих проблем может быть биржа нефтепродуктов, над созданием и совершенствованием механизмов которой сейчас трудится межведомственная комиссия при Минэкономразвития (МЭРТ). Однако биржа всегда строится на реальной конкуренции и возможности физически поставить биржевой товар в конкретную точку. В связи с этим учитывая, прежде всего, высокую монополизацию рынков нефтепродуктов и фактический раздел федерального рынка между существующими ВИНКами, она не может подменить собой требующиеся механизмы государственного регулирования. Не разрешит эти проблемы и создание в России государственного нефтяного резерва, который может выступать всего лишь компенсатором сезонных колебаний цен на бензин и дизтопливо.

Всё это, вызывает, на наш взгляд, необходимость разработки уполномоченным органом Правительства РФ, например Минэкономразвития, методологических документов по ценообразованию в нефтяной отрасли. Кроме того, необходимо создание работающей методики определения монопольно высокой цены. Разработка данной методологии, или же концепции по составу методологических документов требует анализа: ретроспективных данных альтернативных центров исследований конъюнктуры нефтяного и нефтехимического рынков, фактических массивов индексов роста цен на нефть и нефтепродукты, как на мировом рынке, так и в Российской Федерации, других исследований.

Таким образом, по нашему мнению необходимо выделить следующие основные проблемы функционирования региональных товарных рынков оптовых продаж нефтепродуктов при доминировании вертикально-интегрированной нефтяной компании:

1. Дискриминация оптовых покупателей путем установления оптовых цен на нефтепродукты по принципу: "свой" - "чужой" (антимонопольные расследования таких дел, особых затруднений не вызывают).
2. Дискриминация оптовых покупателей путем установления оптовых цен на нефтепродукты по принципу: "совместная деятельность" - "все остальные, включая своих" (такого рода нарушения антимонопольного законодательства имеют уголовную перспективу).
3. Дискриминация оптовых покупателей путем установления оптовых цен на нефтепродукты по принципу: "все остальные, включая своих" - "патрулируемые

определенными структурами" (такого рода нарушения антимонопольного законодательства имеют уголовную перспективу).

4. Одномоментный пересмотр розничных цен на нефтепродукты в сторону увеличения без корректировки на величину остатков нефтепродуктов в резервуарах АЗС (содержат признаки нарушений налогового, антимонопольного, уголовного законодательства и может быть пресечено в результате совместных действий ведомств).

5. Невозможность (у работников антимонопольного органа) оперативной проверки обоснованности повышения оптовых цен на нефтепродукты при представлении материалов об их повышении (требует разработки методологии на уровне уполномоченных ведомств).

6. Включение в Федеральный раздел Реестра ВИНКов (в составе группы лиц), занимающих доминирующее положение на рынке определенного товара по дизтопливу в географических границах обслуживаемых ими регионов (требует организации централизованного изучения товарного рынка).

7. Необходимость дальнейшего совершенствования взаимодействия МВД России и ФАС России на региональном уровне в части пресечения нарушений антимонопольного законодательства, обучения сотрудников обеих сторон на базе вузов МВД, в том числе, необходимость соответствующего научно-методического обеспечения, со стороны всех заинтересованных кафедр юридических институтов МВД России (требует совместного приказа МВД и ФАС России и необходимости дальнейшего совершенствования взаимодействия ФАС России).

8. Налаживание взаимодействия между ФАС России и Генеральной прокуратурой в сфере рынков нефтепродуктообеспечения на региональном и федеральном уровне.

9. Необходимость разработки уполномоченным органом Правительства РФ, например Минэкономразвития, методологических документов по ценообразованию в нефтяной отрасли. Кроме того, необходимо создание работающей методики определения монопольно высокой цены.