

## Справка

о ценообразовании на мировых рынках нефти и нефтепродуктов и его влиянии на внутренние рынки нефти и нефтепродуктов Российской Федерации

### **I. Опыт Российской Федерации**

В Российской Федерации в период с 2008 по 2012 гг. было рассмотрено более 450 дел о нарушении антимонопольного законодательства нефтяными компаниями и независимыми участниками рынка на региональных рынках нефтепродуктов. Было рассмотрено также три «волны» дел по фактам нарушения антимонопольного законодательства на федеральном оптовом рынке нефтепродуктов в отношении крупнейших вертикально-интегрированных нефтяных компаний: ОАО «НК «Роснефть», ОАО «Газпром нефть», ОАО «Лукойл», ОАО «ТНК-ВР Холдинг» и ОАО АНК «Башнефть». Помимо ситуации на рынке наличного товара (нефтепродукты), предметом рассмотрения дел также являлась деятельность электронной торговой площадки (ЭТП). При этом, необходимо отметить, что по результатам рассмотрения дел о нарушении крупнейшими нефтяными компаниями антимонопольного законодательства были не только наложены штрафы в размере более 500 млн. евро, но что более важно, **были выданы предписания начать торговлю на бирже наличным товаром (нефтепродуктами).**

Кроме того, в 2011 году ФАС России совместно с ФСФР России были проведены проверки деятельности Закрытого акционерного общества «Санкт-Петербургская Международная Товарно-сырьевая биржа (ЗАО «СПбМТСБ»), Некоммерческого партнерства «Межрегиональная Биржа Нефтегазового Комплекса» (НП «МБНК»), а также проверка деятельности Закрытого акционерного общества «Биржа «Санкт-Петербург». В ходе проверок было установлено, что не созданы необходимые условия рыночного ценообразования, а именно: отсутствие анонимности торгов, совершение сделок между лицами, входящими в одну группу лиц, выставление продавцами заявок на продажу партий крупных объемов, нарушение порядка определения победителей биржевых торгов нефтепродуктами, который был установлен правилами биржевой торговли соответствующих товарных бирж.

По результатам рассмотрения дел, возбужденных в отношении НП «МБНК» и ЗАО «СПбМТСБ», Федеральная антимонопольная служба признала данные биржи нарушившими антимонопольное законодательство. Нарушение выразилось в создании ЗАО «СПбМТСБ» преимущественных условий отдельным участникам торгов, а также нарушении порядка определения победителей торгов, установленного правилами биржевой торговли. Такие действия ЗАО «СПбМТСБ» нарушали пункты 2,3 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции. НП «МБНК» также нарушило правила биржевой торговли, что привело к нарушению порядка определения победителей торгов (пункт 3 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции).

При этом, необходимо отметить, что результатом рассмотрения дел о нарушении биржами антимонопольного законодательства стало не только выдача предписаний об устранении выявленных нарушений, а принятие необходимых организационных решений.

Важным является то, что в том числе с учетом практики применения антимонопольного законодательства, начала формироваться нормативно-правовая база, направленная на развитие биржевой торговли. Были приняты:

федеральный закон от 21.11.2011 № 325-ФЗ «Об организованных торгах» в соответствии с которым, в том числе, деятельность электронных торговых площадок (ЭТП), как организатора торгов, с 2014 года будет регулировать, контролировать и лицензировать ФСФР России.

были внесены поправки в Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» («Третий антимонопольный пакет»), который вступил в силу 6 января 2012 года и в рамках которого устанавливаются требования к формированию рыночной цены на биржевых торгах. Исполнение данных требований позволит сформировать объективный рыночный индикатор на нефтепродукты.

Необходимо отметить, что «Третьим антимонопольным пакетом» предусмотрен ряд подзаконных актов, которые регламентируют особенности реализации на бирже нефтепродуктов:

в приказом ФАС России от 26 июня 2012 года № 409 утвержден Порядок предоставления бирже списка аффилированных лиц хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующем товарном рынке, аккредитованным и (или) участвующим в торгах (в том числе путем подачи заявок на участие в торгах брокеру, брокерам).

в постановлением Правительства Российской Федерации от 11.10.2012 №1035 утверждены Критерии регулярности и равномерности реализации товара на бирже для отдельных товарных рынков, на которых обращаются нефть и (или) нефтепродукты.

в 30 января 2013 года Министерство энергетики Российской Федерации и Федеральная антимонопольная служба подписали совместный приказ «Об установлении минимальной величины продаваемых на биржевых торгах нефтепродуктов, производимых и (или) реализуемых хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующих товарных рынках, и утверждении Требований к биржевым торгам, в ходе которых заключаются сделки с нефтепродуктами хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующих товарных рынках» (далее - Совместный приказ), разработанный в соответствии с пунктом 5 части 5 статьи 6 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

В соответствии с п. 1 Совместного приказа установлена минимальная величина продаваемых на биржевых торгах нефтепродуктов, производимых и (или) реализуемых хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующих оптовых товарных рынках, а также лицами, входящими в одну группу лиц с таким хозяйствующим субъектом, и (или) участниками биржевых торгов, которые действуют в интересах и за счет указанных лиц, следующих видов:

- бензинов автомобильных в объеме десяти процентов;
- топлива дизельного в объеме пяти процентов;
- топлива для реактивных двигателей в объеме десяти процентов;
- мазута в объеме двух процентов от объема производства.

Подписание Совместного приказа и вступление его в законную силу завершает подготовку нормативной базы, формирующей требования к формированию рыночных цен на биржевых торгах на нефтепродукты.

По итогам 2012 года можно говорить о качественном улучшении структуры биржевых торгов. Объем реализации нефтепродуктов на бирже в 2012 году составил 9,6 млн. тонн при обороте 254,5 млрд. рублей. Количество заключенных сделок существенно увеличилось: с 12,6 тыс. сделок в 2011 году до 16,9 тыс. в 2012 году (рост 34,9%). Средний объем сделки составил 565 тонн (922 тонны в 2011 году).

В структуре реализации нефтепродуктов лидером продолжает оставаться дизельное топливо, его доля составила 44,2% в общем товарном обороте (48,2% - 2011), автомобильные бензины – 25,9% (23,5%). Существенно выросла доля авиатоплива: 17,3% против 14,7% в 2011 году, объемы реализации мазута напротив, снизились с 12,7% до 11,7%.

В 2012 году в секции срочного рынка Санкт-Петербургской Международной Товарно-сырьевой Биржи было заключено 1290 сделок, общий объем которых превысил 3,5 млрд. рублей (119,3 тыс. фьючерских контрактов). В структуре срочного рынка около 70% оборота пришлось на постановочный фьючерс на летнее дизельное топливо. Доля расчетных фьючерсов на индексы СПБМТСБ составила 30%, из них бензин Регуляр-92 – 24%, дизельное топливо летнее – 3%, авиатопливо – 2%, мазут – 0,5% от оборота.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2011 г. №65 «Об утверждении положения о регистрации товарной биржей внебиржевых сделок с биржевым товаром, в том числе долгосрочных договоров поставки, а также о ведении реестра указанных сделок и предоставлении информации из реестра» установлен порядок регистрации доминирующими хозяйствующими субъектами долгосрочных договоров поставки нефти и нефтепродуктов на товарных биржах.

По итогам 2012 года зафиксирован более чем пятикратный рост количества зарегистрированных сделок при двукратном увеличении их суммарного объема. Если в 2011 году с марта месяца было зарегистрировано 20 477 сделок суммарным объемом 20,1 млн. тонн, то в 2012 году эти показатели увеличились до 110 994 и 41,3 млн. тонн соответственно.

Кроме того, началась регистрация внебиржевых контрактов на уголь крупными игроками рынка. Обсуждается вопрос регистрации сделок по другим сырьевым товарам (металлы, зерно и пр.)

В России рыночный уровень цен определяется на основе биржевых котировок наличного товара, индекса внебиржевых цен по регистрируемым контрактам, а также цен сопоставимых зарубежных рынков. Стоимость нефти и нефтепродуктов на внутреннем российском рынке оцениваются тремя крупными ценовыми агентствами (далее – Агенства) как Platts, Argus (более подробную информацию о деятельности агентств см. в Приложении 1) и КОРТЕС, и биржей ЗАО «СПБМТСБ» (далее – СПБМТСБ). Platts и Argus являются агентствами мирового масштаба, имеющие свои оценки не только по России, но и другим регионам (Северо-Западная Европа, Средиземноморье, Азия) с выделенными центрами мировой торговли. СПБМТСБ и

КОРТЕС работает исключительно на российском рынке (см.таблицу 1, подготовленную по материалам СПБМТСБ и ФАС России).

Таблица 1

Benchmarking цен на рынке наличного товара (нефтепродуктов)

Ценовые институты	Нормативное регулирование	Используемые методы	
		Мировой рынок	Российский рынок
Platts (СМИ, Международное информационно-аналитическое агентство)	Собственные правила (возможны рекомендации IOSCO)	Комбинированный метод, основанный на использовании результатов сделок на собственной площадке (eWindows) и «ручного» окна (опросного метода и регистрации совершенных сделок, заявок на продажу или покупку).	Опросный метод, обработка результатов опроса и сторонних источников, оценка цены по собственной методике.
Argus (Международное информационно-аналитическое агентство)	Собственные правила (возможны рекомендации IOSCO)	Опросный метод, обработка результатов опроса и сторонних источников, оценка цены по собственной методике.	Опросный метод, обработка результатов опроса и сторонних источников, оценка цены по собственной методике.
ИЦ «Кортес» (информационное агентство, Россия)	Собственные правила (возможны рекомендации IOSCO)	-	Опросный метод, обработка результатов опроса и сторонних источников, оценка цены по собственной методике.
ЗАО «СПБМТСБ» (биржа, Россия)	Законы*, акты Правительства Российской Федерации и ведомств	Обсуждается возможность котирования цен экспортируемой нефти ВСТО	Биржевые котировки по результатам торгов наличным товаром; Индексы цен по результатам регистрации более половины сделок на рынке Российской Федерации

\*Закон «О защите конкуренции», Закон «Об организованных торгах»

Как следует из таблицы 1, при определении цен российского рынка нефтепродуктов Агентства используют опросный метод, предполагающий получение в ходе опросов участников рынка информации о цене совершенных ими сделок, уровне спроса или предложения на тот или иной нефтепродукт. Однако в последнее время Агентства стали использовать результаты биржевых торгов наличного товара (нефтепродуктов) на СПБМТСБ, а также индексы цен внебиржевых сделок, как основной источник информации о реальных сделках на российском рынке

нефтепродуктов. Вместе с тем, на эту объективную информацию налагаются «фильтры» в соответствии с методиками Агентств, что придает их котировкам более субъективный характер.

Необходимо отметить, что опросный метод, по мнению Международной организации комиссий по ценным бумагам (IOSCO), которая по поручению лидеров «большой двадцатки» исследовала вопросы влияния производимым Агентствами сравнительных оценок стоимости нефти и нефтепродуктов на прозрачность и функционирование рынков физической нефти и нефтяных деривативов, не позволяет осуществить фундаментально объективных оценок.

В настоящее время нет никаких нормативно закрепленных обязательств для участников рынка представлять информацию о заключенных сделках Агентствам. Существует риск того, что ориентиром стоимости цен на нефть и нефтепродукты, рассчитываемом Агентствами, можно манипулировать путем представления «ложных» цен или «заниженных» объемов сделок.

Кроме того, Агентства не запрашивают у участников рынка, которые участвуют в процессах ценообразования, контракты по всем своим операциям. Это имеет ключевое значение, поскольку в процессе оценки Агентства учитывают потенциал выборочной отчетности участников рынка, чтобы влиять на цены и определять с учетом своей оценки реальную рыночную стоимость нефти и нефтепродуктов.

СПбМТСБ, с учетом информации Platts о сделках, спросе и предложении баржевых партий (от 1-ой до 3-х тыс. тонн каждая), и используемой при определении ценовых котировок по Северо-Западной Европе (NWE) на бензины, авиационный керосин, дизельное топливо и газойль, было произведено сопоставление объемов и количества сделок, учитываемых вышеуказанными участниками рынка при оценке стоимости нефтепродуктов (см. таблицу 2).

Таблица 2

Сравнительная оценка представительности информации, используемой для формирования индексов цен на рынке наличного товара (нефтепродуктов)

Нефтепродукт	Platts			СПбМТСБ		
	Кол-во барж	Объем, тыс. т	Кол-во операций**	Объем, тыс. т	Кол-во сделок	Ср. сделка, тыс. т
Автомобильные бензины	1053	2106	1053	2484	7257	0,342
Авиационный керосин	297	594	297	1656	1701	0,974
Дизельное топливо	2440	4880	2240	4230	6727	0,629
Суммарный объем нефтепродуктов		<b>7580</b>		<b>49670</b> в т.ч. 8370 - биржа и 41300 - внебиржевые сделки		

\*при средней величине баржевой партии в 2 тыс. тонн

\*\* количество операций включает учет цены сделки или расчетное приведение от уровней спроса и предложения

\*\*\* количество фактически совершенных сделок

СПБМТСБ формирует ценовые ориентиры российского рынка при средней величине сделки на автомобильные бензины 0,342 тыс. тонн, тогда как у Platts минимальной сделкой является одна баржевая партия.

При условии того, что в 2012 году было 250 рабочих дней, при определении котировок на авиационный керосин у Platts на один день приходилось 1,2 учетных операции, тогда как при формировании ценовых индикаторов внутреннего рынка у биржи СПБМТСБ учитывались результаты 6,8 сделок.

На бирже СПБМТСБ, кроме непосредственно биржевых торгов, проводится регистрация внебиржевых сделок с нефтепродуктами, и рассчитываются индексы внебиржевого рынка по 9 основным нефтепродуктам. Производство основных нефтепродуктов в 2012 году, по Российской Федерации в целом, составило около 192 млн. тонн. Объем торгов на СПБМТСБ составил примерно 9,5 млн. тонн, объем зарегистрированных внебиржевых сделок был равен 41,3 млн. тонн. Таким образом, совокупный объем торгов и сделок, по итогам которых рассчитывались ценовые ориентиры, составляет 26,5% от объемов производства.

По итогам 2012 года (см. таблицу 2) объемы торгов наличными товарами (бензином и дизельным топливом) на бирже СПБМТСБ сопоставимы, а по авиатопливу втрое превышают объемы, которые использует компания Platts при определении цен на нефтепродукты. Кроме этого, данные по регистрируемым СПБМТСБ контрактам в объеме многократно (почти на порядок) превышают используемые Platts объемы сделок. По количеству учитываемых транзакций биржа СПБМТСБ учитывает в 4-6 раз большее количество сделок. Торги на бирже соответствуют правилам антимонопольного законодательства и законодательства об организованных торгах, а регистрация сделок является обязательной в силу актов Правительства РФ и КоАП. Это делает российские оценки гораздо более обоснованными, представительными и отражающими фактически цены на рынке наличного товара (нефтепродуктов).

Принятые меры позволили в основном сформировать коммерческую инфраструктуру рынка нефти и нефтепродуктов. Развитие получила биржевая торговля наличным товаром, а также регистрация на бирже фактических внебиржевых сделок. Тем самым была получена достоверная информация о рынке нефтепродуктов фундаментального характера. Дальнейшее совершенствование системы ценообразования на рынке нефти и нефтепродуктов предлагается проводить совместно с участниками рынка и заинтересованными органами власти.

в ФАС России разработан проект Соглашения по совершенствованию механизмов реализации нефтепродуктов (далее – Соглашение) для заключения его между заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и участниками рынка (Биржевой совет). Целью Соглашения является подготовка предложений по совершенствованию механизмов формирования репрезентативных ценовых индикаторов на рынках нефтепродуктов, а также основных принципов организации биржевых торгов нефтепродуктами. Соглашение является открытым для подписания заинтересованными сторонами.

Взаимодействие участников Соглашения в рамках сотрудничества, направленного на формирование благоприятной конкурентной среды на рынках

нефтепродуктов, позволит усовершенствовать практику применения законодательства в нефтяной отрасли, и тем самым обеспечить прозрачность ценообразования, унификацию требований, предъявляемых к хозяйствующим субъектам в связи с организацией и осуществлением торговой деятельности, а также создать основу для формирования рыночных и недискриминационных механизмов реализации нефтепродуктов. В настоящее время достигнута договоренность о подписании Соглашения с участниками рынка (включая нефтяные компании, биржи, информационно-аналитические агентства) и ФНС России. С Минэнерго России и ФСФР России обсуждение продолжается.

Вместе с тем, цены мирового рынка оказывают непосредственное влияние на котировки внутреннего рынка, на результаты финансово-хозяйственной деятельности нефтяных компаний, на поступление средств в доход федерального бюджета. Поэтому необходимо участие России в проведении совместной работы по повышению прозрачности ценообразования на мировом уровне. По инициативе Федеральной антимонопольной службы и Австрийского федерального конкурентного ведомства с 2011 года начала активную работу международная Рабочая группа по исследованию вопросов ценообразования на рынках нефти и нефтепродуктов, структуры и механизмов их функционирования. С момента основания в заседаниях Рабочей группы приняли участие представители двух десятков стран с трёх континентов, в том числе, Россия, Австрия, Португалия, Германия, Казахстан, Украина, США, Великобритания и другие.

## **II. Деятельность международной рабочей группы**

В октябре 2011 года по инициативе Федеральной антимонопольной службы и Австрийского федерального конкурентного ведомства **на первом заседании в Москве (Россия)** была сформирована Рабочая группа по исследованию вопросов ценообразования на рынке нефти и нефтепродуктов и способов их функционирования по итогам обсуждения на представительной международной конференции существующих проблем, последствий в социально-экономической сфере, значимости данных рынков для экономики различных государств, как экспортёров, так и импортёров нефти и нефтепродуктов.

**Второе заседание в Вене (Австрия)** было посвящено вопросам методологии анализа товарных рынков нефти и нефтепродуктов, учёта особенностей оптовой и розничной реализации, особенностей этих рынков, обусловленную наличием олигопольной структуры и цепочек вертикальных интегрированных связей между её участниками.

Все страны используют аналогичные подходы к анализу рынка. Имеется практика рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства и страновых (межстрановых) анализов рынков нефти и нефтепродуктов.

***Опыт Италии.** Конкурентным ведомством Италии в 2004 году было возбуждено дело (рассмотрение закончилось в 2006 году) в отношении крупнейших нефтяных компаний: Эни, Эксон, Тоталь, Тамойл, Кувейт, и Шелл. Предметом рассмотрения дела был рынок авиационного керосина, который имеет олигопольную структуру. В рамках дела было установлено, что между основными участниками рынка было установлено ограничивающее конкуренцию соглашение, в рамках которого компании отказались конкурировать друг с другом на проводимых авиакомпаниях*

тендерах, а также ограничивали входение на рынок новых участников, отказывая в доступе к мощностям по хранению, наладили постоянный обмен информацией между своими фирмами и совершали другие антиконкурентные действия. По итогам рассмотрения дела ВИНКи были оштрафованы на сумму более 300 млн. евро. Суды всех инстанции подтвердили законность и обоснованность решения ИСА и размеров наложенных на компании штрафов.

**Опыт России.** В течение 2008-2011 г.г. ФАС России были рассмотрены вопросы анализа состояния конкуренции на рынках нефти и нефтепродуктов в Российской Федерации в рамках рассмотрения трёх «волн» дел о злоупотреблении доминирующим положением на рынке крупными ВИНК, как с государственным участием (Газпром нефть, Роснефть), так и частных компаний, в т.ч. с иностранным участием (ЛУКОЙЛ, ТНК-ВР, Башнефть). Решения и предписания ФАС России были обжалованы в арбитражных судах. Суды полностью подтвердили законность и обоснованность выводов ФАС России относительно положения компаний на рынке (в т.ч. географических и продуктовых границ), а также выводов ФАС России о том, что компании злоупотребили своим доминирующим положением на рынке. Нарушения касались установления монопольно высоких цен, изъятия товара из обращения, результатом которого стал необоснованный рост цен, а также создание дискриминационных условий в поставках топлива в адрес своих дочерних компаний, и в адрес независимых хозяйствующих субъектов. Сумма перечисленных в бюджет Российской Федерации штрафов составила более 500 млн. евро.

**Опыт Германии.** В сентябре 2012 года Конкурентное ведомство Германии начало второе по счету исследование рынка «upstream» нефтяного сектора, в рамках которого проведет оценку конкуренции на рынках переработки нефти, транспортировки и хранения, а также рынок оптовой торговли нефтепродуктами. Оно также исследует, каким образом изменения цен на сырую нефть влияют на цены транспортировки и в конце концов на потребителей через бензоколонки. Предыдущее исследование антимонопольного органа, которое было завершено в мае 2011 года, исследование дало более детальное понимание розничного рынка нефтепродуктов, в рамках которого, в частности, впервые представилась возможность изучить процесс ценообразования на розничном рынке нефтепродуктов. Исследование рынка выявило коллективное доминирование пяти компаний (BP, Shell, ConocoPhillips, ExxonMobil и Total) на розничном рынке нефтепродуктов. По результатам исследования розничного рынка ведомство предупредило, что слияния в топливном секторе будут запрещены.

**Опыт Евросоюза.** Другие страны, включая Великобританию, Польшу и Испанию также недавно начали исследование рынков нефти и нефтепродуктов. Европейские конкурентные ведомства годами проводили такие исследования отдельно от других. Но Бруно Лассер, Руководитель Европейской конкурентной сети, недавно призвал страны-члены ЕС объединить ресурсы и провести общие исследования в данном секторе.

По итогам заседаний Рабочей группы была достигнута договорённость о создании общей базы данных, включающей данные мониторинга и статистических наблюдений, обобщающей основные наработки в области методологии и практики применения антимонопольного законодательства и др. Данная Платформа станет общим инструментом, позволяющим конкурентным ведомствам обмениваться основной информацией, касающейся национальных рынков нефти и нефтепродуктов.

**Третье заседание в Казани (Россия)** касалось вопросов мониторинга рынков нефти и нефтепродуктов. Стороны, с учётом социально экономической значимости данных товарных рынков, ведут постоянное наблюдение за данными товарными рынками, как силами и средствами антимонопольных органов непосредственно, так и в рамках системы государственной и отраслевой ведомственной статистики.

Участниками Рабочей группы была отмечена важность и эффективность использования автоматизированных систем сбора и обработки информации (в том числе опыт Австрии, США, России, Украины и других стран).

**Опыт Австрии.** Австрийское Федеральное конкурентное ведомство продемонстрировало созданную при поддержке австрийского органа государственной власти E-Control систему мониторинга цен на АЗС, которая автоматически обновляется и позволяет в онлайн-режиме на картах Google Map графически отображать информацию о ценах в различных регионах Австрии.

**Опыт России.** ФАС России внедрена специализированная автоматизированная система ежедневного (еженедельного) сбора и статистической обработки данных 1) по мелкооптовым и розничным ценам на нефтепродукты по 83 регионам Российской Федерации, с разбивкой по АЗС ВИНК и АЗС независимых от ВИНК компаний, 2) по отгрузке нефтепродуктов в адрес компаний ВИНК, и в адрес независимых участников рынка, а также остатков нефтепродуктов на нефтебазах. Также ФАС России ведет мониторинг биржевых и внебиржевых цен федерального оптового рынка нефтепродуктов, а также индикаторов мировых цен, приведенных по условиям сопоставимости с внутренним рынком Российской Федерации.

**Опыт США.** Статистическая модель, разработанная Федеральной торговой комиссией США, позволяет осуществлять ежедневный сбор и анализ данных о розничных ценах из 360 городов США и об оптовых ценах из 20 крупнейших промышленно-жилых агломераций.

**Опыт Украины.** Территориальные отделения еженедельно предоставляют информацию в центральный офис Антимонопольного Комитета о минимальных и максимальных ценах на нефтепродукты в своих регионах. В 2012 году была создана электронная база данных, с помощью которой крупные операторы рынка напрямую предоставляют всю необходимую информацию о своей деятельности в Комитет.

**Четвёртое заседание, которое состоялось в Лондоне (Великобритания),** было посвящено вопросам ценообразования на мировых рынках и влияния мировых цен на оптовые цены на национальных рынках нефти и нефтепродуктов. К данному заседанию стороны накопили значительный опыт в этой области.

**ИАТА: положительная оценка опыта России.** ФАС России дважды (в 2009 и 2011 г.г., планируется в 2013 г.) было доложено на Глобальных форумах ИАТА (международная организация, объединяющая авиаперевозчиков всего мира). ИАТА была высоко оценена работа по формированию конкурентного национального рынка авиатоплива, основанного на конкуренции между нефтяными компаниями, принципах справедливого ценообразования, несущественных различий в цене топлива по разным регионам страны, увязка уровня цен внутреннего рынка с уровнем мировых цен, приведенных к сопоставимому уровню. Для авиакомпаний важными являются реализованные на практике меры по обеспечению возможности:

приобретения основных объёмов топлива (до 85 – 90%) по прямым контрактам с производителями – нефтяными компаниями,

приобретения на бирже не менее 10 – 15% авиатоплива,

выбора поставщика услуг по хранению и заправке топлива в крупных аэропортах (2 оператора для аэропортов свыше 1 млн. пассажиров, 3 оператора для аэропортов свыше 5 млн. пассажиров),

гарантии недискриминационного доступа к инфраструктуре аэропортов.

**Опыт Португалии.** Португальское конкурентное ведомство выполнило многофакторный сравнительный анализ рынка нефти и нефтепродуктов стран Европейского союза. Анализировались, в том числе, мотивы и причины нефтяного кризиса 2008 года. Отмечалось, что значительная волатильность рынка отражает ожидания участников рынка, а не фактическую реальность. Поэтому важно понимание того, что зависит от конъюнктуры, а что определяется структурными факторами, что носит глобальный/европейский, а что - страновой характер. Имеет место 1) трансляция котировок цен на нефть Brent – на котировки цен на нефтепродукты Платц и 2) трансляция котировок цен Платц – на котировки Страновых цен на нефтепродукт. Существует асимметрия внутренних и международных цен в большинстве из 15 стран «старых» членов ЕС, она касается как размеров, так и задержки по времени. Повышительные тенденции – транслируются без особых задержек и с большой степенью корреляции. Понижительные тенденции – со значительной задержкой и с меньшей степенью корреляции. Причиной этого могут

быть условия конкуренции на национальных рынках, в т.ч. вопросы наличия и недискриминационного доступа к объектам инфраструктуры и логистики.

**Опыт Австрии.** Австрийским Федеральным конкурентным ведомством (далее – АФКВ) на протяжении нескольких лет проводился анализ рынков нефтепродуктов. В рамках проводимого анализа АФКВ столкнулось с аргументами крупных компаний, что основным фактором, определяющим изменение цены на рынке нефтепродуктов Австрийской Республики, является изменения в оценках Platts. В связи с чем, АФКВ было проведено исследование о влиянии оценок Platts на ценообразование на рынке нефтепродуктов Австрийской Республики. Конкурентное ведомство обращает, в частности, внимание на то, что формируя котировки, Platts ориентируются на собственные оценки и суждения (привнося элемент субъективности), доля охвата информации Platts в процентном соотношении к общему объему потребления в соответствующих географических рынках, крайне незначительна.

Место проведения четвертого заседания Международной Рабочей группы по нефтепродуктам было выбрано не случайно. В Лондоне находятся штаб-квартиры крупнейших мировых информационно-аналитических агентств Аргус и Платц, чьи офисы представлены в крупнейших странах по всему миру, а также Лондонская биржа ICE, одна из двух мировых лидеров, на площадке которой наряду с нефтью и нефтепродуктами ведётся торговля основными товарами, обращающимися на мировых рынках.

В течение двух дней представители Рабочей группы провели детальные обсуждения основных аспектов ценообразования на нефть и нефтепродукты на мировых рынках, вопросы обеспечения прозрачности ценообразования, вопросы с одной стороны независимого функционирования, а с другой стороны взаимного влияния рынков физической торговли нефтью и нефтепродуктами и торговли на рынке производных инструментов, вопросы независимости организаторов торгов и участников рынка, вопросы методологии и процедур проведения торгов и оценки стоимости продуктов.

По итогам заседаний члены Рабочей группы договорились обмениваться своими оценками о ситуации формирования цен на мировых рынках и их влияния на национальные рынки с целью подготовки предложений по её улучшению. На заседании Комитета по Конкуренции ОЭСР в третьей декаде февраля 2013 года с докладом о результатах деятельности рабочей группы выступят представители антимонопольных органов России и Австрии.

Необходимо отметить, что результаты деятельности международной Рабочей группы по нефтепродуктам, созданной по инициативе антимонопольных органов России и Австрии, дополняют выводы Международной организации комиссий по ценным бумагам (IOSCO)\*, полученные в течение 2008 - 2012 годов по результатам анализа, выполненного в ответ на озабоченности «большой восьмёрки» и «большой двадцатки».

*\*IOSCO является ведущим международным форумом по вопросам выработки политики для регулирования рынка ценных бумаг и признан в качестве глобального стандарта в сфере регулирования ценных бумаг. Членами IOSCO регулируется более чем 95% ценных бумаг на мировых рынках в 115 странах и в настоящее время он продолжает расширяться.*

*Технический Комитет Международной организации комиссий по ценным бумагам (IOSCO) создал рабочую группу в 2008 году в ответ на глобальные вызовы, включая те, что озвучили министры финансов государств-участников «большой восьмёрки» касательно непостоянства цен на нефть. Рабочая группа была создана с целью разрешения данного вопроса и выработки рекомендаций, которые смогут улучшить эффективность и функционирование рынков товарных*

деривативов. Сфера деятельности Рабочей группы распространяется на все товарные деривативы. Однако, принимая во внимание их значимость для мировой и национальной экономики, Рабочая группа сосредоточила внимание на деривативах нефтяных рынков и, как следствие, на рынке физической нефти. Такое внимание к нефтяному рынку было вызвано благодаря как предписанию самого IOSCO, так и в ответ на директивы от «большой двадцатки».

IOSCO в основном ориентирована на сферу обращения производных финансовых инструментов.

Международная Рабочая группа по исследованию вопросов ценообразования на рынке нефти и нефтепродуктов и способов их функционирования, созданная по инициативе антимонопольных ведомств России и Австрии, сосредоточена на рынках наличного товара (нефти и нефтепродуктов), поскольку участники Рабочей группы ведут постоянный мониторинг данных товарных рынков, выполняют анализ рынка нефти и нефтепродуктов в рамках рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства, контроля крупных сделок слияний и приобретений, в рамках страновых и межстрановых анализов рынков нефти и нефтепродуктов.

### **III. Benchmarking мировых цен**

Цены на нефть и нефтепродукты публикуются на регулярной основе Международными информационно-аналитическими агентствами (в том числе Platts, Argus) (далее – Агентства), они также делают анализы рынков и комментарии по ситуации на них. Эта работа проводится на глобальном уровне, офисы Агентств расположены на пяти континентах в основных центрах деловой активности. Публикуемые Агентствами цены используются в качестве референтных цен (benchmarking) на различных рынках наличного товара (нефти и нефтепродуктов и сопряженных с ними рынках), в т.ч. долгосрочных контрактов, оказывают большое влияние на рынки нефтяных деривативов, на финансовые рынки, а также на мировую экономику в целом.

Среди Агентств существуют организации, которые относят себя к средствам массовой информации (СМИ), поскольку предоставляют другие услуги, в том числе отчеты о новостях рынка, для которого эти Агентства производят сравнительные оценки. Это создает риск того, что Агентство может обладать информацией, которая может влиять на процесс оценки цены и заставить его отступить от своей опубликованной методологии.

Надежность производимых Агентствами сравнительных оценок стоимости нефти имеет важное значение для обеспечения полезности заключаемых договоров на рынках нефтяных деривативов и управления рисками. Надежность также имеет важное значение, поскольку ненадежная референтная цена делает контракты, заключенные на рынках нефтяных деривативов, более восприимчивыми к искажению или манипуляции ценой.

*Справочно: Несмотря на различия в процессе, посредством которого осуществляются оценки на рынке межбанковских процентных ставок LIBOR и сравнительные оценки стоимости нефти, недавно рынок межбанковских процентных ставок LIBOR продемонстрировал уязвимость для потенциальных манипуляций с тем, чтобы воспользоваться выгодными позициями на рынках производных финансовых инструментов.*

Учитывая столь важное значение, которое своими действиями оказывают Агентства на рынки мировые рынки физической нефти, что в свою очередь в значительной степени влияет на рынки нефтяных деривативов и экономику в целом, деятельность Агентств стала предметом пристального внимания на международном уровне.

На волне кризиса 2008 года у «большой восьмёрки» и «большой двадцатки» появился целый ряд вопросов к Агентствам относительно объективности публикуемых ими цен. В ответ на эти озабоченности Международная организация комиссий по ценным бумагам (IOSCO) выполнила анализ. Выводы IOSCO состоят, в частности, в том, что Агентства используют недостаточно представительную выборку данных, широко применяют опросный метод, а не результаты фактических сделок. Вопросы также вызывает прозрачность и обоснованность применяемой Агентствами методологии, ориентированной на собственные оценки и суждения при нехватке данных. Все это в совокупности создает возможность для манипулирования ценами и рынком.

*Справочно: В марте 2009 года IOSCO были подготовлены рекомендации о том, что регуляторы рынка фьючерсов должны способствовать внедрению наилучших практик по сбору фундаментальной информации о рынке и должны оценить, какие улучшения фундаментальных данных о наличном рынке необходимы в целях подготовки соответствующих рекомендаций. В июне 2010 года IOSCO рекомендовало провести исследование по вопросам влияния Агентств на функционирование рынка.*

*В ноябре 2010 года данный вопрос был рассмотрен на заседании «большой двадцатки», поскольку вызвал беспокойство относительно эффективности функционирования и прозрачности рынков физической нефти и нефтепродуктов. В свою очередь, «большая двадцатка» определила нефтяные котировочные агентства как важную сферу для принятия решения в повестке реформы всей политики применительно к нефтяным рынкам. Тогда же, на саммите в ноябре 2010 года лидеры «большой двадцатки» попросили МЭФ, МЭА, ОПЕК и IOSCO подготовить совместный отчет, и в апреле 2011 года на встрече Министров финансов были обсуждены вопросы о том, как цены на нефть на спотовом рынке оцениваются Агентствами и как это влияет на прозрачность и функционирование рынков нефти.*

*На ноябрьском саммите 2011 года, который проходил в Каннах, лидеры «большой двадцатки» попросили IOSCO, в сотрудничестве с МЭФ, МЭА и ОПЕК, подготовить рекомендации по совершенствованию функционирования и надзора для министров финансов к середине 2012 года.*

*В целях подготовки рекомендаций и обсуждения мнений Агентств относительно поставленных лидерами «большой двадцатки» вопросов, в январе 2012 года IOSCO встретились с представителями трех основных Агентств: Argus, Platts и ICIS. Также в первом квартале 2012 года IOSCO подготовила и опубликовала на своем сайте «консультационный доклад», целью которого было получение мнения всех заинтересованных сторон по вопросам выработки рекомендаций. Период консультаций был закрыт 30 марта 2012 года. 18 и 19 апреля 2012 года IOSCO совместно с МЭА, МЭФ и ОПЕК были проведены совещания, чтобы обсудить замечания и предложения, которые поступили по результатам анализа «консультационного доклада».*

*В октябре 2012 года IOSCO был подготовлен заключительный отчет относительно необходимости создания принципов для Агентств*

С учетом проведенного анализа деятельности Агентств в октябре 2012 года IOSCO были подготовлены принципы, которые содержат набор рекомендаций, которым рекомендовано следовать Агентствам, и которые предназначены для обеспечения надежности и прозрачности осуществляемых Агентствами оценок стоимости нефти, что в свою очередь существенным образом влияет на производные финансовые инструменты.

*Справочно: Согласно Принципам, в частности, требуется:*

*1) Официальная документация и раскрытие всех критериев и процедур, которые используются при оценке стоимости нефти, включая руководящие принципы, в соответствии с которыми принимаются решения, а также процедуры пересмотра методологии.*

*2) Прозрачность процедур, посредством которых Агентства будут консультировать заинтересованные стороны относительно любых предлагаемых изменений в методологию оценки, в том числе возможность для заинтересованных сторон предоставить комментарии относительно влияния предлагаемых Агентствами изменений в методологию оценки.*

*3) Отдавать приоритет в своих оценках заключенным сделкам, а также реализовать комплекс мер, направленных на обеспечение учета при оценке и рассмотрении сделок добросовестно представленных данных, в том числе предусмотреть меры по минимизации избирательной отчетности.*

*4) Наличие процедур, предусматривающих обеспечение целостности информации, включая процедуры контроля качества для оценки личности заявителя и внутреннего контроля для выявления и реагирования на неправильные связи между отправителями информации и экспертами. Также Агентствам необходимо принятие руководящих принципов для обеспечения квалификации оценщиков, в том числе их подготовки и опыта.*

*5) Организация внутреннего контроля, требующего постоянного надзора в целях содействия целостности и достоверности проводимых оценок.*

*6) Обеспечение хранения в течение 5 лет всей документации и необходимой информации, используемой при проведении оценки, включая исключение любых данных из оценки.*

*7) Разработка мер по обеспечению соблюдения конфликта интересов.*

*8) Разработка и публикация порядка получения, исследования и хранения записей, касающихся жалоб на действия Агентств.*

*9) Обязательства по представлению данных по аудиту и другой аналогичной информации соответствующим органам.*

*10) Ежегодное проведение независимого внешнего аудита соблюдения Агентствами методологии, критериев и требований, заложенных в Принципах, которое должно быть опубликовано.*

IOSCO, в сотрудничестве с МЭА, МЭФ и ОПЕК, будет рассматривать степень реализации подготовленных принципов Агентствами в течение 18 месяцев. В частности, будут оцениваться, в какой степени принципы были реализованы Агентствами, а также последствия их реализации. По окончании периода оценки, IOSCO будут подготовлены дальнейшие рекомендации. В случае, если будет сделан вывод о том, что реализация принципов была неэффективной, IOSCO будет вынуждено рассмотреть другие варианты, такие как рекомендации прямого государственного регулирования Агентств соответствующим органом с опытом работы на энергетическом рынке и/или создание неправительственной саморегулируемой организации (оба варианта могут потребовать тщательной оценки).

Основное внимание IOSCO, а рамках подготовки рекомендации, которые направлены на повышение эффективности и функционирования рынков товарных производных, учитывая компетенцию членов данной организации, было сосредоточено на рынках товарных производных. Однако, принимая во внимание значимость для мировой и национальной экономики нефтяных рынков, а также с учетом директив, полученных от «большой восьмерки» и «большой двадцатки», IOSCO сосредоточила внимание на нефтяных деривативах, и лишь как следствие, на рынке физической нефти.

IOSCO также отмечает, что в подавляющем большинстве стран не существует органов власти, которые бы контролировали нефтяные рынки, аналогичных независимым регуляторам, которые существуют на рынках газа и электрической энергии. По-видимому, этим обуславливается привлечение в качестве международных организаций МЭА, МЭФ и ОПЕК.

Необходимо также отметить, что за последние 20 лет рынки нефти и нефтепродуктов были дерегулированы в подавляющем большинстве как развитых, так и развивающихся стран\*.

*\*По данным Argus, большинство европейских стран не контролируют цены на топливо. Европейский Союз содействует развитию конкуренции и либерализации рынка. Бельгия является единственной страной ЕС, в которой существует управление ценами на топливо со сложной формулой, установленной в 2006 году в рамках соглашения между правительством и промышленностью. Европейский союз также призывает стран-кандидатов на либерализацию рынков и отмену субсидии. В Японии, Австралии и Новой Зеландии в 1990-х годах также перешли от регулирования рынка к его либерализации. На Североамериканском рынке цены в основном либерализованы, за исключением пяти провинций в Атлантическом побережье.*

Существует опыт, накопленный антимонопольными органами (в том числе международный), деятельность которых сосредоточена на рынках наличного товара (нефти и нефтепродуктов) и которые, в силу социальной значимости данных товарных рынков ведут постоянный мониторинг, выполняют анализ рынка нефти и нефтепродуктов в рамках рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства, контроля крупных сделок слияний и приобретений, в рамках страновых и межстрановых анализов рынков нефти и нефтепродуктов.

Полученный антимонопольными органами опыт по контролю за физическими рынками нефти и нефтепродуктов дополняет опыт IOSCO в сфере товарных деривативов, а также подготовке рекомендаций по деятельности Агентств.