

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Анализ правоприменительной практики
и зарубежного опыта ценового и тарифного
регулирования в сфере реализации нефтепродуктов
и газового топлива. Рекомендации
по совершенствованию законодательства

Издание Государственной Думы
2019

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Анализ правоприменительной практики
и зарубежного опыта ценового и тарифного
регулирувания в сфере реализации нефтепродуктов
и газового топлива. Рекомендации
по совершенствованию законодательства

Издание Государственной Думы
Москва • 2019

УДК 346.61:622.32

ББК 67.404.9

А64

А64 **Анализ правоприменительной практики и зарубежного опыта ценового и тарифного регулирования в сфере реализации нефтепродуктов и газового топлива.** Рекомендации по совершенствованию законодательства. – М.: Издание Государственной Думы, 2019. – 128 с.

УДК 346.61:622.32

ББК 67.404.9

© Аппарат Государственной Думы, 2019

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Оценка воздействия тарифного регулирования в Норвегии и США на цены внутреннего рынка (нефтепродукты и газ)	6
Причины регулярных дисбалансов и резкой ценовой динамики на российском рынке нефтепродуктов и СУГ	47
Основные тенденции и ключевые недостатки в действующем законодательстве о государственном регулировании цен (тарифов) и правоприменительной практике Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации, а также судов государственной системы судов (арбитражных судов и судов общей юрисдикции)	64
Рекомендации по совершенствованию отечественного законодательства и правоприменительной практики в области ценового и тарифного регулирования в сфере реализации нефтепродуктов и газового топлива	96
Анализ международного опыта ценового и тарифного регулирования	104
Заключение	119

ВВЕДЕНИЕ

Анализ подготовлен научно-исследовательской группой Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова.

Государственное регулирование цен и тарифов является одной из форм вмешательства государства в частноправовые отношения, регулируемые гражданским законодательством. Вмешательство в отношения сторон договора, являющегося одним из инструментов регулирования отношений по реализации нефтепродуктов и газового топлива, основано на пункте «ж» ст. 71 Конституции Российской Федерации, которая относит к ведению Российской Федерации установление правовых основ единого рынка и основы ценовой политики и ч. 1 ст. 424 ГК РФ, согласно которой цена договора по общему правилу устанавливается соглашением сторон, а в случаях, прямо предусмотренных федеральными законами, применяются цены (тарифы, расценки, ставки и т. п.), устанавливаемые или регулируемые уполномоченными на то государственными органами и (или) органами местного самоуправления.

Согласно ст. 4 Федерального закона «О естественных монополиях» транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам и транспортировка газа по трубопроводам всех типов относится к сфере естественных монополий. Ст. 6 того же закона уполномочивает Федеральную антимонопольную службу применять такой метод регулирования деятельности субъектов естественных монополий как ценовое регулирование путем определения (установления) цен (тарифов) или их предельного уровня, а также метод определения перечня товаров (работ, услуг) субъектов естественных монополий, цены (тарифы) на которые регулируются государством. Порядок государственного регулирования цен (тарифов) на эти товары (работы, услуги), включающий основы ценообразования и правила государственного регулирования, утверждаются Правительством Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2007 г. № 980 «О государственном регулировании тарифов на услуги субъектов естественных монополий по транспортировке нефти и нефтепродуктов» утверждены Правила государственного регулирования тарифов или их предельных уровней на услуги субъектов естественных монополий по транспортировке нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2000 г. № 1021 «О государственном регулировании цен на газ, тарифов на услуги по его транспортировке и платы за технологическое присоединение газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям на территории Российской Федерации» утверждены «Основные положения формирования и государственного регулирования цен на газ, тарифов на услуги по его транспортировке и платы за технологическое присоединение газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям на территории Российской Федерации».

Ценообразование в данной области является определяющим для развития инфраструктуры и потребительских цен. При этом повышение цен на топливо приобрело политически чувствительный характер. Транспортировка нефти и газа относится к сфере деятельности естественных монополий.

ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ ТАРИФНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В НОРВЕГИИ И США НА ЦЕНЫ ВНУТРЕННЕГО РЫНКА (НЕФТЕПРОДУКТЫ И ГАЗ)

Прежде чем перейти к межстрановой оценке воздействия тарифной и ценовой политики на внутренние цены на моторные топлива, следует выделить два основных подхода к регулированию механизмов ценообразования на рынках нефтепродуктов и газа.

Первый подход – прямое ценовое регулирование со стороны государства. Как правило, данный метод, применяемый в основном в развивающихся странах, бюджеты которых существенно зависят от экспорта сырьевых ресурсов, характеризуется:

1. Низкими ценами, которые поддерживаются за счет субсидий со стороны государства.

2. Директивным и сложным формульным ценообразованием, привязанным к непрозрачным индикаторам.

3. Ограничениями на экспортно-импортные операции посредством установления заградительных пошлин, а также барьеров по отношению к проникновению иностранного капитала.

Из анализируемых стран сходный режим присутствует только в Венесуэле. В отличие от первого подхода рыночный способ базируется на следующих принципах:

– повышение уровня прозрачности ценообразования и конкуренции во всех звеньях производственной цепи – от добычи сырья до розничной реализации;

– обеспечение равного доступа всех игроков к рыночной инфраструктуре (от баз хранения продукта до трубопроводов и биржи);

– гибкость фискальной политики, балансирующей внутренний и внешний рынки;

– обеспечение равных условий, а также устойчивых и прозрачных правил осуществления хозяйственной деятельности на рынке (отмена привилегий и особого положения определенных участников, одинаковые условия к прозрачности деятельности предприятий и проч.);

– обязательное создание определенного резерва нефтепродуктов на случай перебоя в поставках при чрезвычайных ситуациях (минимальный запас).

Подобный подход применяется в основном в развитых странах, как обладающих собственной сырьевой базой, так и не обладающих. Из ана-

лизируемого списка данный режим регулирования имеет место в США и в Норвегии. Россия совмещает оба подхода, однако, в данном случае уместно говорить о непостоянстве регулятивных правил, которые смещаются то в одну, то в другую сторону инструментального спектра.

Отметим также, что глобальный тренд в области регулирования ТЭК – это переход к рыночным методам и отход от директивных практик. Так, европейский розничный рынок моторных топлив на сегодняшний день является полностью конкурентным, уровень цен и их волатильность отражает фундаментальные факторы соотношения спроса и предложения. На общеевропейском уровне отсутствует прямое регулирование ценообразования в розничном сегменте рынка нефтепродуктов, и лишь некоторые страны – члены ЕС в настоящее время косвенно воздействуют на стоимость нефтепродуктов на АЗС путем установления максимально допустимых уровней цен.

Либерализация розничного рынка моторных топлив в Европе завершилась относительно недавно: Португалия отказалась от регулируемого ценообразования в сегменте розничной реализации моторных топлив через формулу импортного паритета в 2004 году, Испания – в 1998 году после приватизации Repsol, в Италии цены устанавливались правительственным комитетом до 1991 года, далее нефтяными компаниями по согласованию с государством в период 1991–1993 годов, а в 1993 году произошла либерализация рынка. На данный момент в ЕС только две страны производят регулирование цен, но, тем не менее, применяемые ими инструменты оказывают лишь косвенное воздействие на ценовые предложения розничных структур, которые могут свободно конкурировать в диапазоне, не превышающем заданный «потолок».

В настоящем исследовании мы продемонстрируем более высокую адаптивность рыночного механизма ценообразования, его эффективность, а также непосредственный положительный эффект от реализации конкурентной рыночной структуры – повышение глубины переработки сырой нефти и увеличение уровня качества конечного продукта.

Сравнительный анализ ценовой динамики и динамики уровня доступности моторных топлив на внутренних рынках нефтепродуктов и газа в Венесуэле, Норвегии и США

С целью проведения корректного исследования воздействия тарифного и ценового регулирования на цены внутренних рынков нефтепродуктов и газового топлива Венесуэлы, Норвегии и США следует

проанализировать внутреннюю ценовую динамику, а также динамику уровня доступности моторных топлив.

Для сравнительного анализа ценовой динамики на нефтепродукты и газовое топливо использовались данные Всемирного банка средне-годовых цен на автомобильные бензины, дизельное топливо и газовое топливо в период с 2000 по 2018 год в долларах США и национальной валюте. Сравнительный анализ динамики уровня доступности моторных топлив проводился на основе поквартальных данных информационного агентства Bloomberg с первого квартала 2014 по третий квартал 2018 года.

Ценовая динамика в Венесуэле. Боливарианский «социализм XXI века» на сегодняшний день терпит настоящую катастрофу. Следствием экономической политики, проводимой во время правления Чавеса и Мадуро, стали полноценный гуманитарный кризис, гиперинфляция и развал нефтегазовой отрасли Венесуэлы.

Отличительными чертами экономики боливарианского социализма являются:

1. Директивное ценообразование на базовые товары (в т. ч. автомобильные бензины и дизельное топливо), их установление на уровне в несколько раз ниже рыночного – режим *precio justo*, т. е. режим «справедливой цены», финансирующийся за счет доходов от сырьевого сектора.

2. Существование параллельных систем обмена валюты – официальной с завышенным курсом венесуэльского бoливара и черного рынка, значительные расхождения курсовых значений которых породили множество коррупционных и теневых схем реэкспорта базовых товаров в другие страны (в настоящий момент приняты решения по либерализации доллара и отмене ограничений на оборот валюты).

3. Стремительное увеличение государственного сектора в экономике и масштабные экспроприации частного бизнеса и частной собственности в пользу государства.

4. Связанные с электоральными циклами программы поддержки наиболее бедных слоев населения, ориентация на политику массового соучастия домашних хозяйств с низкими доходами в получении части ренты от природных ресурсов в обмен на лояльность режиму Чавеса и Мадуро – масштабная система клиентелизма.

5. Деиндустриализация целых отраслей экономики вследствие отсутствия стимулов для развития: значительное снижение объемов производства автомобилей (с 21 000 штук в 2000 году до порядка 2 000 штук в первом полугодии 2016 года), выплавки стали (падение с 5 млн тонн в 2006 году до 347 000 тонн в 2016 году), производства цемента (в 6,5 раз относительно 2000 года) и многих других товаров.

6. Сверхконцентрация на получении доходов от реализации природных ресурсов в моменте при одновременном пренебрежении динамической эффективностью и экономическим развитием, как следствие повышение зависимости от внешней конъюнктуры.

Выраженной ценовой динамики на нефтепродукты и газовое топливо в Венесуэле не наблюдалось, начиная с 2000 и вплоть до 2018 года. Автомобильный бензин и дизельное топливо относятся к категории базовых товаров, на них директивным путем устанавливались precio justo (см. табл. 1).

Таблица 1.

**Динамика розничных цен на дизельное топливо
и автомобильные бензины в Венесуэле в национальной
валюте и долларах США**

Венесуэла (цены в расчете на литр)				
Год	Венесуэльский боливар		Доллар США	
	ДТ	АБ	Diesel	Gasoline
2000	Bs.S 0,04	Bs.S 0,08	\$ 0,06	\$ 0,12
2002	Bs.S 0,06	Bs.S 0,06	\$ 0,05	\$ 0,05
2004	Bs.S 0,04	Bs.S 0,08	\$ 0,02	\$ 0,04
2006	Bs.S 0,04	Bs.S 0,06	\$ 0,02	\$ 0,03
2008	Bs.S 0,02	Bs.S 0,04	\$ 0,01	\$ 0,02
2010	Bs.S 0,03	Bs.S 0,06	\$ 0,01	\$ 0,02
2012	Bs.S 0,05	Bs.S 0,10	\$ 0,01	\$ 0,02
2014	Bs.S 0,05	Bs.S 0,09	\$ 0,01	\$ 0,02
2016	Bs.S 0,07	Bs.S 0,00	\$ 0,01	\$ 0,00
2018	Bs.S 1987,90	Bs.S 2484,88	\$ 0,01	\$ 0,01

Источник: Всемирный банк

Экономическая политика чавизма, в том числе, привела и к деградации нефтедобычи, а также к регулярным энергетическим кризисам. Экспроприация в пользу государственной компании PDVSA нефтяных активов не согласных с навязываемыми правительством правилами хозяйственной деятельности иностранных компаний вылилась в снижение производства нефти с 3,2 млн баррелей в день (2001) до 2,6 млн (2015). Известно, что Венесуэла обладает колоссальными запасами нефти (порядка 17,5 % от общемировых запасов), которые при этом расположены преимущественно в дельте Ориноко. Столь значительные

запасы, однако, проблематично извлекать вследствие высокой плотности нефти, а Венесуэла просто не обладает технологиями, позволившими бы наладить добычу.

Средств на закупку технологий нет: финансирование бюджетного дефицита нарастающей эмиссией привело к гиперинфляции (по прогнозам МВФ в 2018 году инфляция может составить 1 300 000 %), а венесуэльская нефть в настоящий момент торгуется со значительным дисконтом к WTI (ранее наблюдался либо паритет, либо премия к основному американскому сорту).

Высокая зависимость от мирового рынка, деградация нефтедобычи и других отраслей экономики, массовое обнищание населения (в настоящий момент люди массово бегут из Венесуэлы, начиная с 2015 года страну покинуло порядка 3 млн человек) – вполне закономерные итоги концентрации на получении сиюминутного эффекта от эксплуатации природных ресурсов для финансирования экономических программ чавистского популизма. Игра в *precio justo* обернулась постоянными дефицитами базовых товаров, в т. ч. и автомобильных бензинов, регулярными сбоями в электроснабжении, деградацией венесуэльской нефтегазовой отрасли и государственной нефтяной компании PDVSA, разгулом коррупции и обогащением окол властных бизнесменов.

Ценовая динамика в Норвегии. Все природные ресурсы в Норвегии находятся в государственной собственности. Государство предоставляет временные лицензии на добычу природных ресурсов. Ему же принадлежат крупнейшие доли в секторе нефте- и газодобычи – через Statoil. Доля капитализации публичного рынка Норвегии, принадлежащая государству, составляет 31,6 %.

Хотя в целом Норвегия считается страной свободного рынка, доминирование государства не может не сказываться. Так, по данным на 2015 год, индекс экономической свободы составляет для Норвегии 70,8. У ОАЭ и Швеции этот показатель выше на два пункта, а у Великобритании – основного норвежского торгового партнера – на целых шесть. В целом, прежде чем приступить к анализу ценовой динамики и уровня доступности нефтепродуктов, следует рассмотреть налоговую систему нефтегазовой отрасли Норвегии, т. к. налогообложение существенным образом транслируется в розничные цены.

Общая цель нефтегазовой политики Норвегии всегда заключалась в том, чтобы обеспечить основу для прибыльной добычи нефти и газа в долгосрочной перспективе. Также в качестве декларируемой цели выступает обеспечение как можно большей доли создания стоимости государством, чтобы это могло принести пользу обществу в целом. Это обстоятельство отражается и в налоговой системе.

Система налогообложения нефтегазового сектора основана на правилах обычного налогообложения компаний и изложена в Законе о налогообложении нефти (Закон от 13 июня 1975 г. № 35, касающийся налогообложения подводных нефтяных месторождений и т. д.). В силу значительной прибыли от добычи нефтяных ресурсов нефтяные компании облагаются дополнительным специальным налогом. В 2017 году обычная ставка налога на прибыль составляла 24 %, а специальная ставка налога – 54 %. В 2018 году эти налоговые ставки скорректированы до 23 % и 55 % соответственно. Это дает предельную ставку налога в размере 78 %.

Предполагаемые налоговые поступления Норвегии от нефтяной деятельности составляют около 119 миллиардов норвежских крон в 2018 году и 156 миллиардов норвежских крон в 2019 году. Налоговые поступления Норвегии от нефтяной деятельности между 1971 и 2019 годами показаны ниже (см. рис. 1).

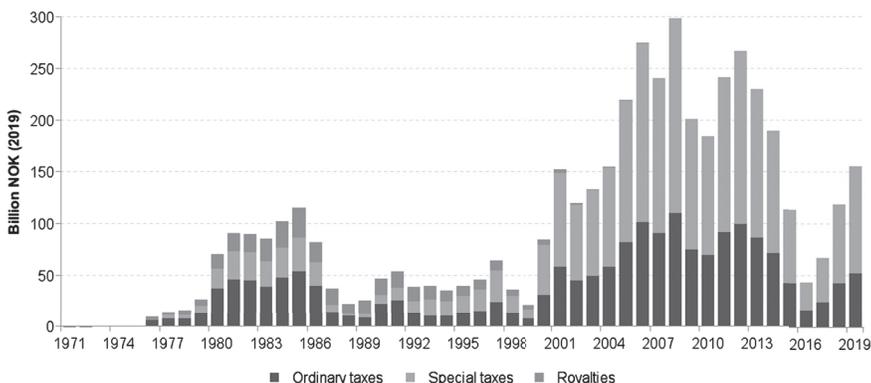


Рис. 1. Чистый государственный денежный поток от нефтяной деятельности, 1971–2019 гг.

Источник: Министерство финансов Норвегии

Одним из ключевых декларативных принципов системы налогообложения нефтегазовой отрасли выступает нейтральность. Предполагается, что инвестиционный проект, который выгоден инвестору до налогообложения, также будет выгоден и после налогообложения. Это должно обеспечить существенные доходы для норвежского общества и в то же время побуждать компании осуществлять все прибыльные проекты. Чтобы обеспечить нейтральную налоговую систему, налогом облагается только чистая прибыль компании.

Льготы, такие как роялти, больше не являются частью налоговой системы. Вычеты разрешены для всех соответствующих затрат,

включая затраты, связанные с разведкой, исследованиями и разработками, финансированием, эксплуатацией и выводом из эксплуатации. Допускается консолидация шельфов. Это означает, что убытки от одного месторождения или затраты на разведку могут быть списаны с доходов компании от операций в другом месте на норвежском шельфе. Компании, не имеющие налогооблагаемого дохода, могут переносить убытки и повышать их в последующие годы с процентами. Эти права вытекают из права собственности, они могут быть переданы. Компании могут также подать заявку на возмещение налоговой стоимости затрат на разведку в связи с налоговой оценкой. Предназначение этих правил в обеспечении того, чтобы затраты на разведку учитывались одинаково для целей налогообложения независимо от того, обязана ли компания платить налог.

Во время расчета налоговой базы для обычного или специального налога инвестиции списываются с использованием линейной амортизации в течение шести лет с того года, когда были понесены расходы.

Во многих случаях нефть, добываемая компаниями, работающими на норвежском континентальном шельфе, продается дочерним компаниям. Для доходов правительства Норвегии важно, чтобы нефть и газ, продаваемый из Норвегии, облагались налогом на основе рыночных цен. Чтобы оценить, сопоставимы ли цены, согласованные дочерними компаниями, с ценами, которые были бы согласованы двумя независимыми сторонами, органы власти могут установить нормативные цены, которые должны использоваться при расчете налогооблагаемого дохода для налоговой оценки.

Совет по ценам на нефть отвечает за установление нормативных цен, что он делает после сбора информации от компаний и проведения встреч с ними. Нормативная система цен распространяется на различные виды и качества нефти. Для газа используются фактические цены продажи.

Помимо налогообложения чистой прибыли компании в Норвегии также существует дорожный налог на моторные топлива. Налогообложению подлежат бензин, дизельное топливо и минеральные смазочные материалы, биоэтанол, природный газ и сжиженный углеводородный газ. Налогом облагаются моторные топлива, которые импортируются в Норвегию или производятся в Норвегии.

Установлены следующие ставки дорожных налогов (2018 год):

1. Бензин с ультранизким содержанием серы – 5,17 NOK/литр.
2. Бензин с низким содержанием серы – 5,21 NOK/литр.
3. Другие виды бензина – 5,21 NOK/литр.
4. Дизельное топливо с ультранизким содержанием серы – 3,75 NOK/литр.
5. Дизельное топливо с низким содержанием серы – 3,81 NOK/литр.

6. Другие виды дизельного топлива – 3,81 NOK/литр.

7. СУГ – 2,23 NOK/кг.

Помимо дорожных налогов взимается также налог на CO₂, а также предусмотрена система торговли выбросами (Норвегия участвует в European Union Emission Trading Scheme – ETS).

Порядка 80 % выбросов парниковых газов в Норвегии облагаются налогами, а также регулируются через систему торговли выбросами. Это относится главным образом к выбросам от использования ископаемых источников энергии.

ETS охватывает выбросы парниковых газов в большинстве секторов наземной промышленности, нефтегазовой промышленности и авиации, а цена квот на выбросы в настоящее время эквивалентна примерно 50 NOK за тонну CO₂. Нефтяной сектор и внутренняя авиация также обязаны платить норвежский налог на CO₂, и текущая налоговая ставка составляет почти 500 NOK за тонну CO₂. Потребление бензина и бытового газа облагается общим налогом на CO₂ в размере 450 NOK/тонна CO₂. Ставки налогообложения в Норвегии на ископаемую энергию являются одними из самых высоких в мире. Общие налоги на топливо, включая пошлину за пользование дорогами, соответствуют 1900–2700 NOK/тонна CO₂.

Прежде чем сделать ряд важных замечаний относительно успехов Норвегии в области диверсификации экономики, а также её уровня зависимости от внешней конъюнктуры, следует проанализировать ценовую динамику (см. табл. 2 и рис. 2, 3).

Таблица 2.

**Динамика розничных цен на дизельное топливо
и автомобильные бензины в Норвегии в национальной валюте
и долларах США**

Норвегия (цены указаны в расчете на литр)						
Год	NOK			USD		
	ДТ	АБ	Brent	ДТ	АБ	Brent
2000	kr 10,12	kr 10,47	kr 1,57	\$ 1,15	\$ 1,19	\$ 0,18
2002	kr 9,42	kr 9,82	kr 1,26	\$ 1,18	\$ 1,23	\$ 0,16
2004	kr 9,71	kr 10,85	kr 1,62	\$ 1,44	\$ 1,61	\$ 0,24
2006	kr 10,65	kr 11,54	kr 2,64	\$ 1,66	\$ 1,80	\$ 0,41
2008	kr 9,19	kr 9,19	kr 3,49	\$ 1,63	\$ 1,63	\$ 0,62
2010	kr 12,15	kr 12,81	kr 3,05	\$ 2,01	\$ 2,12	\$ 0,51
2012	kr 13,67	kr 14,72	kr 4,08	\$ 2,35	\$ 2,53	\$ 0,70

2014	kr 13,30	kr 14,30	kr 3,94	\$ 2,11	\$ 2,27	\$ 0,63
2016	kr 13,69	kr 14,95	kr 2,38	\$ 1,63	\$ 1,78	\$ 0,28
2018	kr 15,47	kr 15,73	kr 3,93	\$ 1,82	\$ 1,85	\$ 0,46

Источник: Всемирный банк

До 2014 года внутренние цены на моторные топлива в целом следовали за динамикой мировых цен на нефть, что в свою очередь связано со свободным режимом ценообразования, а также высокими доходами от экспорта сырой нефти и, следовательно, значительными поступлениями в бюджет Норвегии нефтегазовых доходов. Однако следует отметить, что одним из ключевых факторов ценовой динамики норвежского внутреннего рынка моторных топлив выступает также уровень налогообложения, который, как уже отмечалось выше, один из самых высоких в мире. При этом в силу зависимости бюджета Норвегии от нефтегазовых доходов и прибылей добывающих компаний от экспорта энергоресурсов, последние перекалдывают убытки на внутренний рынок, а уровень налогообложения при этом не снижается.

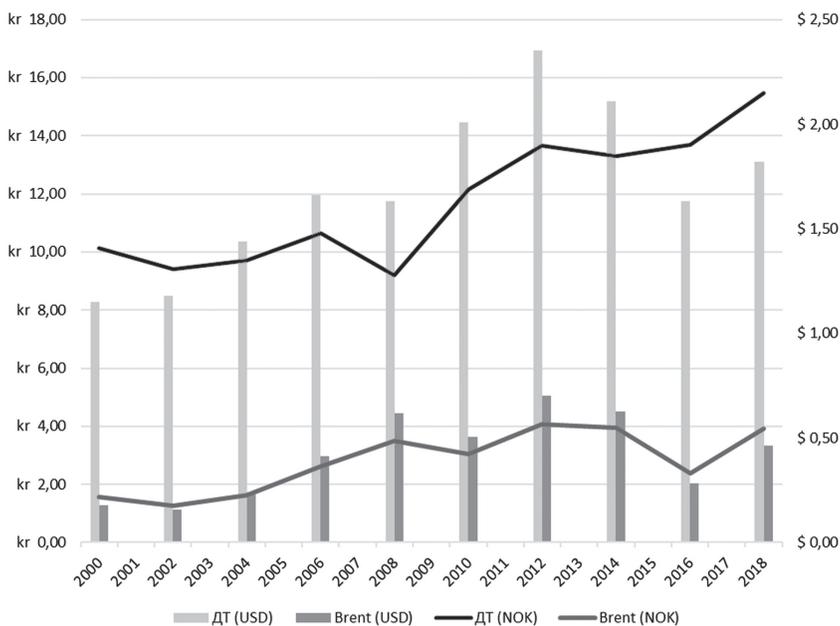


Рис. 2. Динамика внутренних цен на дизельное топливо и мировых цены на нефть марки Brent в норвежских кронах и долларах США

Источник: Всемирный банк

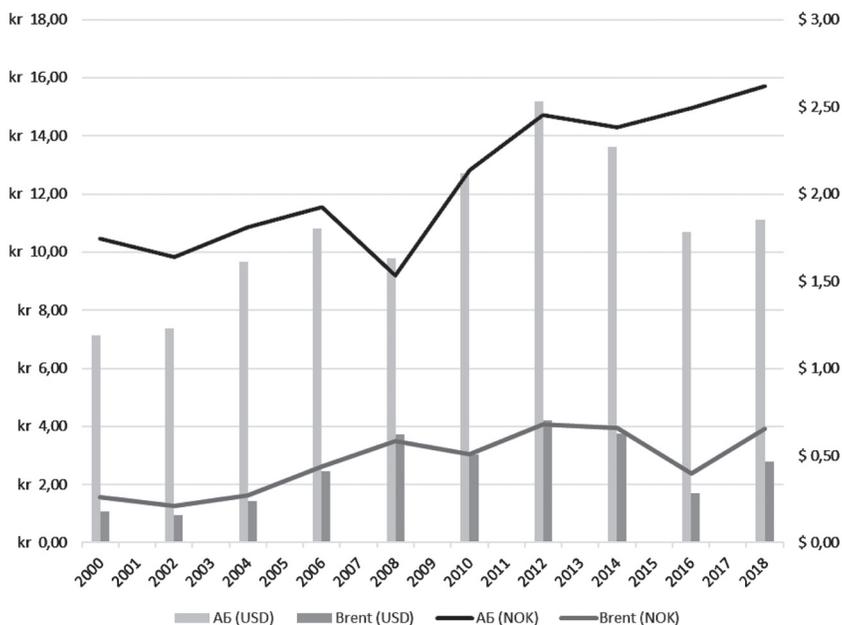


Рис. 3. Динамика внутренних цен на автомобильные бензины и мировой цены на нефть марки Brent в норвежских кронах и долларах США

Источник: Всемирный банк

Следует также отметить динамику курса норвежской кроны относительно доллара США. Как и в случае с российским рублем, норвежская крона на фоне снижающихся мировых цен на нефть девальвировалась. Если в 2014 году $1\$ = 6,302 \text{ NOK}$, то уже в 2017-м – $1\$ = 8,272 \text{ NOK}$. Напротив, в эпоху роста нефтяных цен крона укреплялась. Таким образом, валюты стран, экспортирующих энергоносители, бюджеты которых при этом напрямую зависят от нефтегазовых доходов (при этом в стране введен режим свободного обменного курса), имеют обратную зависимость от мировых цен на сырье. В силу значительного вклада нефтегазовых доходов в бюджет ресурсозависимых стран, правительства стремятся компенсировать выпадающие доходы за счет налогообложения внутреннего рынка, что происходит при этом в условиях падения валютной выручки, а, следовательно, девальвации национальной валюты. Конечно, девальвация норвежской кроны, начиная с 2014 года, не была столь значительна, как девальвация рубля, что в первую очередь объясняется более высоким уровнем прозрачности нефтяных компаний и низкой коррупцией.

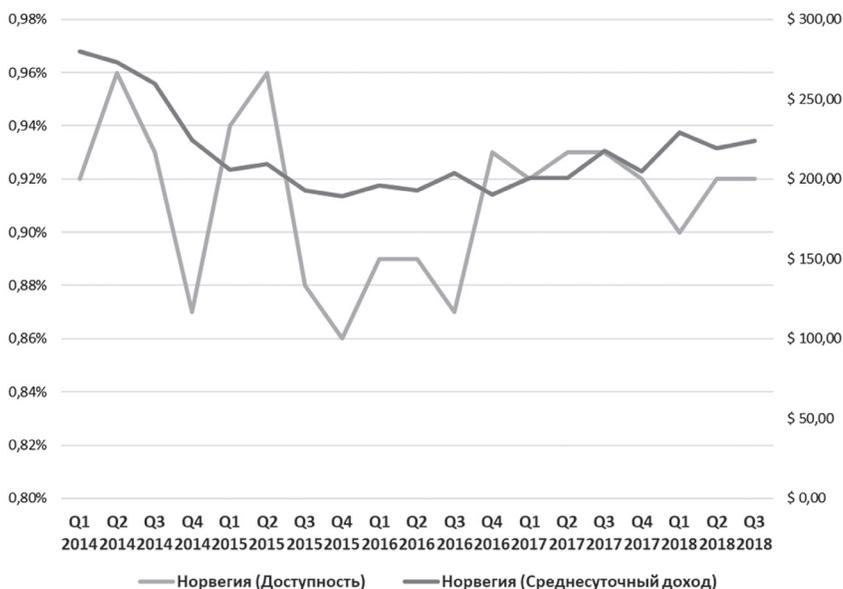


Рис. 4. Динамика уровня доступности моторных топлив (%) в сравнении с динамикой среднесуточного дохода в долларах США

Источник: Bloomberg

Примечательной особенностью ценовой динамики в Норвегии является так же тот факт, что цены на автомобильные бензины выше, чем на дизельное топливо. Это в первую очередь связано с более высокими налоговыми ставками на бензины.

Уровень доступности моторных топлив в Норвегии в настоящий момент времени вернулся к значениям первого квартала 2014 года. Снижения среднесуточного дохода как такового не было, график следует объяснять девальвацией кроны относительно доллара. Несмотря на высокие цены на нефтепродукты, вследствие высокого уровня благосостояния населения уровень доступности моторных топлив один из самых высоких в мире – 11 в рейтинге Bloomberg.

Конечно, Норвегия зависит от рынка углеводородов существенно меньше, чем многие нефтедобывающие страны. Однако позиция Норвегии в мировом индексе экономической сложности упала с 10-го места в 1964 году на 25-е в 1995-м и на 45-е в 2012 году (в 2014-м, правда, она поднялась до 33-го места, но все равно это существенное падение за период высоких нефтяных цен). Для сравнения: Китай занимает 19-ю строчку, Великобритания – 10-ю.

Согласно публичным данным, Норвегия за 40 лет исчерпала почти половину своих запасов углеводородов. Добыча уже сократилась с пика

в 2003–2004 годах на 15 %. Поставки норвежского газа к 2025 году уменьшатся на 40 %. Стране в любом случае предстоит готовиться к временам, когда она не только освободится от «ресурсного проклятия», но и станет импортером углеводородов. Statistics Norway оценил дефицит доходов страны к 2030 году: при сохранении нынешней структуры экономики в 40 млрд долларов в год он будет составлять более 10 % сегодняшнего ВВП. При этом основные дискуссии в стране ведутся не о том, как мотивировать диверсификацию экономики и снизить нагрузку на бизнес, а о вреде иммиграции и расширении социальной помощи. Хотя правительство Норвегии анонсирует меры по снижению налогов, одновременно идут дискуссии об увеличении расходов бюджета для поддержания роста экономики. Пока что приходится скорее констатировать неизменность установок: запас прочности у Норвегии еще есть, но и он не вечен.

Ценовая динамика в США. Экономика США в отличие от всех разобранных выше хорошо диверсифицирована и никогда не страдала от так называемого «ресурсного проклятия». Высокий уровень конкуренции во всех звеньях отраслевой цепи, прозрачность, постоянство правил ведения хозяйственной деятельности, а также отданная на откуп штатам акцизная и налоговая политика обеспечивает хорошую адаптивность нефтегазового сектора США к колебаниям мировой цены на нефть. Конечно, бюджеты штатов и федерального правительства не зависят столь существенно от объемов прибылей компаний, ведущих свою деятельность в топливно-энергетическом секторе экономики, а мировая цена на нефть формируется в национальной валюте США.

Тем не менее, именно рынок моторных топлив Соединенных Штатов Америки всегда был и до сих пор остается целевым ориентиром для всех экономик мира, включая ресурсозависимые. Это обусловлено не только высокой степенью адаптивности рынка, но и прогрессом в области нефтепереработки. Конкуренция во всех звеньях отраслевой цепи, а также временно вынужденная позиция импортера сырой нефти привели к лидирующей позиции по показателю глубины переработки сырья. Кроме того, США благодаря сланцевой революции вышли в лидеры нефтедобычи и на сегодняшний день добывают 11,6 млн баррелей ежедневно.

Цены на бензин в США формируются исходя из большого числа различных факторов и различаются не только по времени года, но и в зависимости от города и штата. Цены изменяются в зависимости от экономических условий, потребления, производства, способов доставки и прочее. Резкие изменения цен в одном штате могут временно повлиять на цены в других штатах.

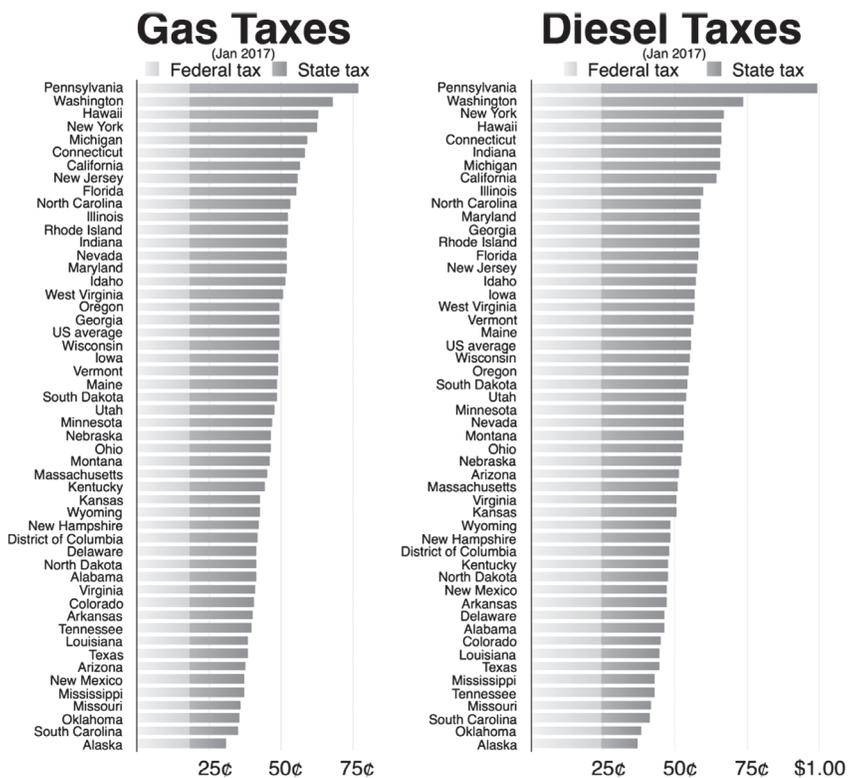


Рис. 5. Топливные налоги в США в разбивке по штатам

Цена на бензин существенно зависит от цены на нефть. Необходимо отметить, что чем выше цена на нефть, тем труднее получить прибыль от реализации бензина, так как на расходы, связанные с переработкой нефти и маркетингом, остается небольшая часть от цены бензина. Если же, наоборот, цены на нефть низкие, то прибыль от реализации бензина возрастает. Этим особенно пользуются нефтяные компании, которые при высоких ценах на нефть извлекают высокие доходы из добычи нефти, а при низких ценах на нефть – от продажи бензина.

В среднем в США 44 % от цены бензина составляли затраты на покупку нефти, 16 % приходится на производство бензина на нефтеперерабатывающем заводе, 18 % на маркетинг и примерно 22 % уходит на уплату налогов. Если цены на первые три составляющие диктуются экономикой и условиями свободного рынка, то налоги определяются местными и федеральными властями, а их размер транслируется в розничные цены и потому в первую очередь зависят от покупательной

способности населения штатов. Кроме того, значимой особенностью выступает также и политический момент: в штатах, где сильны позиции Демократической партии США, как правило более высокие ставки акцизов, а также возможно введение дополнительного налога с продаж, который идет в казну штата.

Высокий уровень конкуренции и прозрачности (все ценовые изменения публикуются в открытом доступе на сайте U. S. Energy Information Administration) привел к тому, что внутренние цены на моторные топлива находятся в тесной корреляции с мировыми ценами на нефть.

В целом, рынок моторных топлив в США характеризуется:

1. Конкурентной рыночной структурой, позволяющей наращивать эффективность во всех звеньях цепи, применяя новые методы геологической разведки, нефтедобычи и нефтепереработки.

2. Свободным механизмом ценообразования, запускающим ценовую конкуренцию в силу однородности продукта.

3. Высоким уровнем прозрачности и понятности правил игры для всех участников рынка, включая потребителей.

4. Высокой адаптивностью фискальной системы в силу незначительного уровня федерального налогообложения и создания условий конкуренции между штатами, в том числе и по вопросу установки акцизов штатов и регионального налога с продаж.

Кроме того, рыночный метод ценового регулирования создает все условия для роста благосостояния граждан США в том числе и в разрезе уровня доступности топлива (см. рис. 5). Помимо роста уровня доступности (США занимает 4-е место в общем списке стран), следует также отметить и повышение среднедневного дохода, что является следствием эффективности хорошо дифференцированной экономики.

Выводы. Внутренние цены нефтедобывающих стран со значительной долей государственного сектора зависят от внешней конъюнктуры. Вне зависимости от форм и методов ценового и тарифного регулирования, в условиях падения мировой цены на нефть и нефтепродукты нефтедобывающие страны компенсируют выпадение доходов бюджетов либо снижение прибылей крупных компаний за счет: а) повышения внутренних цен на нефтепродукты (и оптовых, и розничных), б) девальвации национальной валюты.

Глобальный тренд в области регулирования ТЭК – переход к рыночным методам и отход от директивных. Основными методами регулирования рыночными методами выступают:

– повышение уровня прозрачности ценообразования и конкуренции во всех звеньях производственной цепочки – от добычи сырья до розничной реализации;

- обеспечение равного доступа всех игроков к рыночной инфраструктуре (от баз хранения продукта до трубопроводов и биржи);
- гибкость фискальной политики, поддерживающей в равновесии внутренний и внешний рынки;
- обеспечение равных условий, а также устойчивых и прозрачных правил осуществления хозяйственной деятельности на рынке (отмена привилегий и особого положения определенных участников, одинаковые условия к прозрачности деятельности предприятий и проч.);
- создание определенного резерва нефтепродуктов на случай пик в поставках при чрезвычайных ситуациях (минимальный запас).

Основная проблема внутренних цен на нефтепродукты и газовое топливо заключается вовсе не в их абсолютном значении, а в степени доступности моторных топлив с точки зрения реальных доходов населения и уровне прозрачности механизма ценообразования. Так, динамика роста розничных цен в США не воспринимается негативно населением в силу, во-первых, слабой волатильности степени доступности моторных топлив относительно доходов населения, а, во-вторых, устойчивых и прозрачных механизмов ценообразования (потребитель осознает, что рост цен на внутреннем рынке вызван повышением цен на нефть и нефтепродукты на мировом рынке, а их снижение обусловлено падением цен).

Особенности правового регулирования ценообразования в Соединенных Штатах Америки

В Соединенных Штатах Америки основным федеральным органом, регулирующим тарифы на транспортировку и экспорт нефти и природного газа, является Федеральная Комиссия по регулированию энергетики (краткое наименование – FERC), созданная в 1977 году в целях реализации положений Закона «Об организации энергетики» от 4 августа 1977 года¹ и получившая серьезное расширение полномочий в связи с принятием Закона «Об энергетической политике» от 8 августа 2005 года (краткое наименование – Закон ЕРАкт)².

Сфера тарифного регулирования нефтегазовой отрасли, кроме вышеперечисленных законов, нормативно закреплена в следующих актах: Раздел 18 главы I Кодекса федеральных правил (краткое наименование – CFR)³, регулирующий деятельность FERC и Министерства энергетики США; Закон от 21 октября 1986 года «О защите электропотреб-

¹ Public Law № 95-91 – AUG. 4, 1977 91 STAT. 565.

² Public Law № 109-58 – AUG. 8, 2005 STAT. 594.

³ The Code of Federal Regulations (annual edition) data is current as of November 7, 2018.

бителей» (краткое наименование – Закон ЕСРА)⁴; Закон от 2 октября 1996 года «Об электронной свободе информации»⁵; Закон от 19 декабря 2007 года «Об энергетической независимости и безопасности»⁶; Закон «Об энергетической политике» от 24 октября 1992 года⁷; Федеральный закон от 10 июня 1920 года «О напряжении» (краткое наименование – FPA)⁸; Закон от 4 июля 1966 года «Об информации» (краткое наименование – FIOA)⁹; Закон от 30 июня 2016 года «О совершенствовании FOIA»¹⁰; Закон от 2 октября 1996 года «О реформе управления информационными технологиями» (ITMRA / CLINGER-COHEN Act Раздел E)¹¹; Закон от 26 августа 1935 года «О государственных холдинговых компаниях» (краткое наименование – PUNCA)¹²; Закон от 9 ноября 1978 года «О регулирующей политике в области коммунальных услуг» (краткое наименование – PURPA)¹³; Закон от 9 ноября 1978 года «Об использовании электростанций и промышленного топлива» (краткое наименование – FUA)¹⁴; Закон от 9 ноября 1978 года «Об энергетическом налоге»¹⁵; Закон от 29 марта 1996 года «О справедливости в области нормативного регулирования малого бизнеса» (краткое наименование – SBREFA)¹⁶; Закон от 26 июля 1990 года «Об инвалидах в Америке» (краткое наименование – ADA) от 26 июля 1990 года¹⁷ и другие нормативные акты.

В части регулирования транспортировки нефтепродуктов положения § 341.3 Раздела 18 CFR устанавливают требования к форме тарифа. В соответствии с требованиями законодательства тарифы могут быть представлены либо в виде деления тарифа на отдельные разделы тарифов, либо как единый документ – тарифная публикация. В тарифной публикации должно содержаться: обозначение номера тарифа FERC и обозначение номера того тарифа FERC, который отменяется, если он

⁴ Public Law № 99-508 – OCT. 21, 1986, 100 STAT. 1848.

⁵ Public Law № 104-231 – OCT. 2, 1996 110 STAT. 3048.

⁶ Public Law № 110-140 – DEC. 19, 2007 121 STAT. 1492.

⁷ Public Law № 102-486 – OCT. 24, 1992 106 STAT. 2776.

⁸ The Act of June 10, 1920, Chapter 285 (As Amended Through Public Law 115–270, Enacted October 23, 2018).

⁹ Public Law № 89-487-JULY 4, 1966 STAT. 80.

¹⁰ Public Law № 114-185 (codified at 5 U.S.C. § 552). 2016 130 STAT. 538.

¹¹ Public Law № 104-106 – OCT. 2, 1996 STAT. 1124.

¹² Public Law № 74-333 – AUG 26, 1935.

¹³ Public Law № 95-617 – NOV. 9, 1978 92 STAT. 3117.

¹⁴ Public Law № 95-620 – NOV. 9, 1978 92 STAT. 3289.

¹⁵ The Energy Tax Act of 1978, Public Law № 95-618 – NOV. 9, 1978 92 STAT. 3174 (codified in scattered sections of 26 U.S.C.).

¹⁶ Public Law № 104-121 – March 29, 1996 110 STAT. 847.

¹⁷ Public Law № 101-336 – JULY 26, 1990 104 STAT. 327.

имеется, корпоративное имя перевозчика; описание типа ставок, например, местный, совместный или пропорциональный, и описание товара, к которому применяется тариф, например, нефть, нефтепродукты или реактивное топливо; описаны регулирующие тарифы, например, отдельные тарифы, установленные правила и положения, если они имеются; конкретное поручение FERC, в соответствии с которым выдается тариф; дата выпуска и дата вступления в силу; дата истечения срока действия, если её можно определить; имя должностного лица – эмитента или уполномоченного в соответствии с требованиями законодательства должностного лица, выдающего тариф, идентификационные данные лица, ответственного за составление публикации тарифа; перечень перевозчиков, участвующих в совместных тарифах; индекс товарных запасов; пояснительные заявления с объяснением о правильном применении ставок и условий. Все правила и условия, влияющие на тарифы или услуги, предусмотренные в публикации тарифа, должны быть включены в пояснение. Особое условие, касающееся конкретного предмета или ставки, должно быть указано точно в конкретном пункте или в связи с конкретной ставкой.

За исключением случаев, предусмотренных в § 341.10 CFR, тарифы не могут включать какие-либо условия, которые заменяют любые ставки, указанные в тарифе, или устанавливаются в любом другом тарифе. Условия и правила, установленные в тарифной публикации, не могут предусматривать, что трафик будет «транспортироваться только по специальному соглашению» или любому другому положению аналогичного значения. Условия могут быть отдельно опубликованы по тарифу исходя из общих действующих правил тарифного регулирования, когда нежелательно или практически невозможно отнести условия тарифа к правилам специального регулирования.

Тарифы, которые не содержат условий и правил, должны указывать конкретную ссылку на тариф FERC в рамках общих правил. Если тарифы совместного типа, то такой тариф должен быть согласован всеми совместными перевозчиками. Дублирующие или противоречивые ставки для одной и той же услуги запрещены. Маршрутизация, по которой применяются ставки, должна быть указана так, чтобы можно было определить фактические маршруты. Такое решение может быть достигнуто путем указания условия о том, что ставки применяются по всем маршрутам перевозчика, за исключением случаев, специально указанных в тарифе.

Когда публикация тарифа, которая отменяет предыдущую публикацию тарифа, не включает в себя пункты отправления или назначения, либо тарифы, условия, правила или маршруты, которые содержались в публикации предыдущего тарифа, то новая публикация тарифа должна указывать на отмену предыдущей публикации (Порядок 780, 78 FR 32098 от 29 мая 2013 г.).

В соответствии с § 341.5 CFR предусмотрена отмена тарифов. Трубопроводные компании (либо органы, выполняющие обязанности по транспортировке нефти) обязаны отменять тарифы, когда обслуживание или движение транспорта прекращаются. Если услуга в связи с тарифом больше не находится в межгосударственной торговле, это должно быть указано в публикации тарифов. Перевозчик должен подать документы для аннулирования в течение 30 дней после прекращения обслуживания в соответствии с требованиями Приказа FERC 780, 78 FR 32098 от 29 мая 2013 г.

Конкуренты должны быть указаны в тарифе перевозчика и конкуренция должна поддерживаться в соответствии с требованиями главы 341 (§ 341.7 CFR).

Трубопроводные компании (либо органы, выполняющие обязанности по транспортировке нефти) должны публиковать в своих правилах тарифов такие пункты как определение мощности, демаредж, одоризация (при транспортировке газа), абсорбция, ответственность перевозчика, банк качества, переконфигурация, транзитные перевозки, хранение, погрузка и разгрузка, сбор, завершение, дозирование, смешивание, смешивание и соединение, перечень услуг, надбавок, и правила, которые каким-либо образом увеличивают или уменьшают сумму, подлежащую выплате при любой отправке, или которые увеличивают или уменьшают стоимость обслуживания для грузоотправителя (§ 341.8 CFR).

Согласно требованиям § 341.9 CFR каждый перевозчик с более чем двумя тарифами или соглашением должен публиковать на своем общедоступном веб-сайте полный индекс всех действующих тарифов, участником которых он является, либо, где он выступает в качестве начального, промежуточного, либо несущего перевозчика.

Индекс должен отражать по каждому тарифу: номер тарифа FERC; полное имя выдающего перевозчика или агента; тип тарифа или описание трафика, к которому он применяется, включая точки отправления и назначения; а также информацию существуют ли в указанном тарифе тарифы на транспортировку по режиму, отличному от трубопровода. Каждый индекс должен определять для каждого тарифа отправляемые продукт или продукты, а также точки происхождения и назначения, относящиеся к каждому продукту или продуктам. Индекс тарифов должен быть обновлен в течение 90 дней после любого изменения действующего тарифа (Приказ 780, 78 FR 32099, 29 мая 2013 года).

В соответствии с положениями § 341.10 CFR трубопроводная компания может предусмотреть в своем тарифе, что существующие тарифы между пунктами, указанными в тарифной публикации, будут применяться к перевозкам из промежуточных точек происхождения,

не указанных в тарифе, в названные в публикации пункты назначения и от указанных точек происхождения до промежуточных точек назначения, не названных в тарифе.

Трубопроводная компания-перевозчик должна подать тарифную публикацию, применимую к конкретным перевозкам в течение 30 дней после начала обслуживания, если промежуточный пункт должен использоваться на постоянной основе в течение более 30 дней. Тарифная ставка на услуги, предоставляемые в опубликованной точке назначения из точки происхождения, не указанной конкретно в тарифе, но находящейся между промежуточными и опубликованными точками происхождения и пункта назначения, должна быть такой же, как опубликованная ставка из следующей более отдаленной точки происхождения.

Применение этого положения возможно следующим образом: если ветви или расходящиеся линии создают две или более отдаленные точки, перевозчик должен применять ставку, которая приводит к самому низкому показателю; если промежуточная точка расположена между двумя опубликованными точками происхождения, перевозчик должен применять ставку, которая приводит к более высокой оплате; если промежуточная точка находится между более чем двумя опубликованными точками происхождения из-за ветви или расходящихся линий, перевозчик должен исключить все такие точки, кроме тех, из которых применима самая низкая плата; если в каком-либо другом тарифе есть ставка товара из предлагаемой промежуточной точки происхождения, которая применима к одному и тому же движению, перевозчик не должен применять это правило из такой промежуточной точки.

Части 2 и 3 § 341.10 CFR регламентируют порядок назначения тарифа в промежуточных пунктах отправления и назначения. Ставка для услуги, предоставляемой из опубликованного источника, указывает на пункт назначения, который конкретно не указан в тарифной публикации, но расположен между промежуточными и опубликованными точками происхождения и пункта назначения, и должен быть таким же, как опубликованная ставка, в следующую более удаленную точку назначения. Применение этого положения регулируется следующим образом: если ветви или расходящиеся линии создают две или более отдаленные точки, перевозчик должен применять ставку, которая применяется к самому низкому показателю; если промежуточная точка расположена между двумя опубликованными точками назначения, перевозчик должен применять ставку, которая приводит к более высокой оплате; если промежуточная точка находится между более чем двумя опубликованными точками назначения из-за ветвей или расходящихся линий, перевозчик должен устранить все такие точки, за исключением тех, к которым применима самая низкая плата.

FERC может отклонить тарифную публикацию или любые другие материалы, представленные для подачи, которые не соответствуют требованиям, изложенным в этой части, или нарушают какой-либо закон или какое-либо регулирование, политику, порядки и принципы, утвержденные FERC (§ 341.11 CFR). Исходя из положений § 341.13, тарифная публикация, которая была разрешена для вступления в силу, может стать предметом служебного расследования и может быть отозвана в любое время путем подачи в FERC уведомления, которое включает в себя свидетельство о том, что все подписчики были уведомлены об отзыве, а также предыдущие тарифные положения, которые подлежат восстановлению после отзыва расследуемой тарифной публикации. Любые суммы, собранные по опубликованной тарифной публикации, превышающие предыдущую тарифную ставку, подлежат возврату в течение 30 дней с момента изъятия с процентами в соответствии с § 340.1 CFR.

В § 342.1–342.4 Раздела 18 CFR установлены характеристики, которым должны соответствовать начальные тарифные ставки и порядок индексирования.

Так, перевозчик должен обосновать первоначальную ставку для новой услуги, предоставив данные о расходах, доходах и пропускной способности, поддерживающие такую норму, как того требует глава 346 Раздела 18 CFR.

Порядок индексации тарифов характеризуется следующим образом. Ставка, взимаемая перевозчиком, может быть изменена в любое время на уровень, который не превышает предельного уровня («потолочного уровня»). Перевозчик должен рассчитать «потолочный уровень» индекса на каждый год, умножив показатель верхнего уровня предыдущего индекса на самый последний индекс, опубликованный FERC. Индекс публикуется FERC до 1 июня каждого года. Индексный год – период с 1 июля по 30 июня. При формировании тарифов на транспортировку нефти и нефтепродуктов не используется индекс потребительских цен.

Индекс, опубликованный FERC, будет основываться на изменении окончательного индекса цен производителей готовой продукции (PPI-FG) с поправкой на сезонность, опубликованной Министерством труда США и Бюро статистики труда в рамках двух календарных лет, непосредственно предшествующих отчетному году. Индекс рассчитывается путем деления PPI-FG на календарный год, предшествующий отчетному году, на PPI-FG предыдущего календарного года.

Перевозчик должен рассчитывать «потолочный уровень» индекса каждый год независимо от фактических ставок, поданных в соответствии с настоящим разделом. Все перевозчики должны округлять свои «потолочные уровни» каждый год индекса до ближайшей сотой доли процента.

Когда начальный курс или тарифная ставка, измененная методом, отличным от индексации, вступает в силу в течение года индекса, такая ставка будет составлять соответствующий «потолочный уровень» индекса для конкретного года. Если впоследствии такая ставка снижается по поручению FERC в соответствии с Законом «О межгосударственной торговле», показатель «потолочного уровня», основанный на такой ставке, должен быть пересчитан с использованием ставки, установленной приказом FERC как «потолочный уровень» для индексного года, который включает дату вступления ставки в силу, установленной таким приказом FERC.

Если показатель «потолочного уровня», рассчитанный согласно § 342.3 CFR ниже поданной перевозчиком ставки, этот показатель должен быть уменьшен, чтобы привести его в соответствие с новым показателем верхнего уровня при условии, что перевозчик не обязан уменьшать ставку ниже уровня, который считается справедливым и разумным в соответствии с разделом 1803 (а) Закона от 24 октября 1992 года «Об энергетической политике», если такой раздел применяется к такой ставке или к любой предыдущей ставке. Снижение ставки должно быть выполнено путем подачи пересмотренной FERC тарифной публикации, которая будет действовать с 1 июля года индекса, к которому применяется пониженный уровень потолка.

Применяются также другие варианты методологии изменения ставок в соответствии с требованиями § 342.4. Перевозчик может изменить ставку в соответствии с настоящим разделом, если он показывает, что имеется существенное расхождение между фактическими затратами, которые несёт перевозчик, и скоростью, полученной в результате применения индекса, так что ставка на предельном уровне не позволит перевозчику взимать справедливую и разумную ставку по смыслу Закона «О межгосударственной торговле». Перевозчик должен обосновать расходы, понесенные в результате подачи данных, требуемых главой 346 Раздела 18 CFR. В этом случае он может изменить указанную скорость, исходя из стоимости предоставления услуги, покрываемой тарифной ставкой, без учета применимого предельного уровня согласно § 342.3 CFR.

Перевозчик также может попытаться показать, что ему не хватает значительной рыночной мощности на рынке, где он предлагает взимать рыночные ставки. Пока перевозчик не установит, что ему не хватает рыночной мощности, эти ставки будут подлежать допустимому «потолочному уровню» согласно § 342.3 CFR.

Перевозчик может изменить тарифную ставку без учета «потолочного уровня» согласно § 342.3 CFR, если предлагаемое изменение было согласовано в письменной форме каждым лицом, которое в день подачи предлагаемого изменения ставки использует услугу. Подача тарифной

заявки в этом случае должна содержать подтвержденное заявление перевозчика о том, что предлагаемое изменение ставки было согласовано всеми текущими грузоотправителями.

Упомянутая глава 346 CFR устанавливает тот перечень сведений и данных, которые должны быть предоставлены перевозчиками в FERC. Помимо предлагаемого тарифа ими должны быть предоставлены сведения о базовых и испытательных периодах, сводный график затрат на обслуживание, общую стоимость обслуживания оператора за испытательный период, сведения о пропускной способности для испытательного периода как в бареллях, так и в количестве миль, расходы на эксплуатацию и обслуживание, амортизацию, возврат и налоги, расчет налогов и др.

В сфере тарифного регулирования газовой отрасли основными актами являются Закон от 21 июня 1938 года «О природном газе» (краткое наименование – Закон NGA)¹⁸; Закон от 9 ноября 1978 года «О политике в области природного газа» (краткое наименование – Закон NGPA)¹⁹; Закон от 26 июля 1989 года «О депонировании природного газа» (краткое наименование – Закон NGWDA)²⁰; Закон от 7 августа 1953 года «О континентальном шельфе» (краткое наименование – Закон OCSLA)²¹; отдельное законодательное регулирование о газопроводе и транспортировке газа на Аляске и другие законодательные акты.

FERC обладает полномочиями по регулированию тарифов, а также условий и отдельных положений в отношении услуг по межгосударственным транспортным объектам, работающим на природном газе и, в соответствии со своими полномочиями по разделам 4 и 5 Закона NGA FERC обеспечивает, чтобы ставки, условия и тарифы были «справедливыми и разумными». В соответствии с нормами указанных разделов тарифные ставки, основанные на затратах, считаются «справедливыми и разумными», то есть те ставки, которые позволяют оператору трубопровода возместить затраты и расходы на эксплуатацию трубопровода (включая налоги и амортизацию), а также получать справедливую компенсацию, исходя из объема вложенного капитала, инвестированного в трубопровод. Ставки межгосударственного трубопровода, основанные на затратах, устанавливаются FERC на основании анализа функционирования трубопровода и понесенных расходов на предоставление транспортных услуг. Утвержденные ставки включаются в тариф трубопровода FERC и представляют собой максимальную ставку,

¹⁸ Public Law 75-688 – JUNE 21, 1938 52 STAT. 821.

¹⁹ Public Law 95-621 – NOV. 9, 1978 92 STAT. 3350.

²⁰ Public Law 101-60 – JULY 26, 1989 103 STAT. 157.

²¹ 43 U.S.C. 1331-1356, P.L. 212, Ch. 345, August 7, 1953, 67 Stat. 462.

которую трубопровод может взимать за транспортные услуги. Трубопроводы и грузоотправители могут вести переговоры о скидке на эту максимальную ставку при условии, что она предлагается на недискриминационной и непреференциальной основе. FERC также предоставляет разрешение собственникам трубопроводов, которым не хватает рыночной мощности для запроса согласованных ставок для грузоотправителей, при условии, что клиенты имеют доступ к ставкам регресса по утвержденному газовому тарифу. В этом случае, чтобы реализовать согласованную процентную транзакцию, собственник трубопровода должен представить либо соглашение о договорных ставках, либо тарифный лист, описывающий условия соглашения.

Осуществляя свои полномочия по «выполнению мандата Конгресса по защите потребителей газа путем защиты целостности рынков», FERC выпустила два нормативных документа – два так называемых Порядка, направленных на повышение прозрачности цены и доступности поставок на рынках природного газа (требования к проводке трубопровода в соответствии с разделом 23 Закона о природном газе, 125 FERC 61 211 (2008) и Порядок о прозрачности применения раздела 23 Закона о природном газе, приказ № 704, 121 FERC 61 295 (2007). В обоих случаях FERC осуществляет свой расширенный контроль прозрачности рынка в соответствии с разделом 23 Закона NGA (раздел, добавленный в NGA EРАct). Первый Порядок касается как межгосударственных, так и некоторых крупных национальных трубопроводов для ежедневной загрузки, и направлен на предоставление плановой информации о потоке и фактической информации о потоке.

Согласно требованию FERC, эти условия ежедневно обеспечивают предоставление полной информации о спросе и потреблении в Соединенных Штатах Америки. FERC придерживается позиции, что дополнительная информация о трубопроводах повышает эффективность транспортировки природного газа через трубопроводную систему Соединенных Штатов Америки и упрощает процесс обеспечения прозрачности цен на рынках сбыта или транспортировки природного газа по трубопроводной системе в межгосударственной торговле для реализации раздела 23 Закона NGA.

Второй Порядок, помимо прочего, устанавливает требования к ежегодной отчетности для любой организации – покупателя или продавца, превышающего объем приобретения (сбыта) 2,2 млн кубометров природного газа за каждый год. Такие организации должны сообщать совокупные объемы соответствующих транзакций, в том числе общий объем продаж и закупок, объем сделок по фиксированным ценам и объем транзакций, в целях расчета индекса цен. Работающие под полным контролем продаж покупатель или продавец, которые покупают или продают меньше указанного объема газа, так-

же должны представлять годовой отчет для идентификации и определенных целей отчетности, но не должны сообщать об общих объемах соответствующих транзакций. Участник рынка, который покупает или продает меньше указанного объема газа и не работает под полным контролем по продаже, не обязан представлять годовой отчет. Годовой отчет должен быть представлен 1 мая каждого года в целях анализа и дальнейшего расчета тарифа.

Хотя некоторые крупные конечные потребители (например, промышленные, коммерческие и розничные потребители электроэнергии) получают природный газ непосредственно из магистральных и внутригосударственных трубопроводов большой емкости, в Соединенных Штатах Америки существуют регулируемые государством местные распределительные компании (local distribution companies – LDCs), которые распределяют большую часть природного газа до конечных потребителей через тысячу километров распределительной трубы небольшого диаметра. Существует два основных типа местных распределительных компаний LDCs: компании, оказывающие коммунальные услуги, принадлежащие инвесторам и государственные газовые системы, принадлежащие местным муниципалитетам, кооперативам или другим государственным органам.

Розничная продажа и распределение природного газа в Соединенных Штатах Америки регулируется отдельными штатами и населенными пунктами, в которых работают местные распределительные компании. Такое нормативное регулирование штатов распространяется на ставки, взимаемые с различных классов потребителей (например, жилые, небольшие коммерческие, крупные коммерческие и крупные промышленные потребители), а также на ряд операционных вопросов, таких как сокращение, балансирование и другие общие условия обслуживания. Существуют регулирующие комиссии во всех 50 штатах, которые контролируют тарифы, услуги и операции местных распределительных компаний LDCs. Практика применения законодательства сложилась таким образом, что некоторые LDCs получают эксклюзивные права на франшизу для распределения и продажи природного газа в определенной географической области. Тем не менее, некоторые штаты создали специальные программы розничного выбора, в которых потребители имеют возможность выбирать – от кого они покупают природный газ, и выставляют требования, чтобы выбранные ими LDCs предоставляли услуги распределения.

Кроме того, в Соединенных Штатах Америки существует организация федерального уровня – Ассоциация потребителей природного газа (National Association of Gas Consumers (краткое наименование – NAGC)). Членами NAGC являются муниципальные системы природного газа, расположенные на всей территории Соединенных Штатов

Америки. Кроме того, NAGC включает в себя представителей ряда государственных агентств, таких как муниципальные коммунальные службы штата Канзас, муниципальное газовое агентство в Канзасе, межгосударственное газовое агентство и муниципальная газовая комиссия Миссури. NAGC занимается приемом заявлений и дальнейшим их рассмотрением, в части требований потребителей относительно определения цен на газ при транспортировке между границами штатов, предоставляет заключения на установленные FERC цены, выявляет различные ошибки.

Так, законодательно глава 340 Раздела 18 главы I Кодекса федеральных правил (CFR) устанавливает основной порядок организации тарифного регулирования нефтегазовой отрасли, касающийся, в том числе межгосударственных сделок.

В целях достижения эффективности взвешенных тарифных планов установлено, что, если процесс приостановления действия тарифной ставки, инициированный в соответствии с разделом 15 (7) Закона от 4 февраля 1887 года «О межгосударственной торговле»²², не был завершен и распоряжение FERC не было выпущено по истечении срока приостановления, предлагаемая ставка, плата, классификация или услуга не вступают в силу до тех пор, пока трубопроводная компания соблюдает все требования этого раздела (§ 340.1, пункт «а» CFR).

В соответствии с требованиями § 340.1, пункт «b» CFR любая трубопроводная компания, взимающая тарифы или сборы, которые были приостановлены и не вступили в силу в ожидании окончательного распоряжения FERC и в соответствии с разделом 15 (7) Закона «О межгосударственной торговле», должна быть задекларирована и отчетные документы должны содержать точную информацию обо всех суммах, полученных по ставкам или расходам в соответствии с распоряжением FERC за каждый расчетный период, включая следующую информацию по расчетному периоду и о грузоотправителе по договору:

- ежемесячные дериваты, выставления счетов, объемы нефтяных или побочных продуктов нефтепереработки, перевозимые каждому грузополучателю по приостановленным тарифам;

- доходы, которые могут возникнуть в результате таких транспортных услуг, если они были рассчитаны по ставкам, действующим непосредственно перед датой вступления в силу предлагаемого изменения, если это применимо;

- доходы от таких транспортных услуг, которые рассчитываются в соответствии с предлагаемыми увеличенными ставками или расходами, которые вступили в силу после периода приостановления, а также разницу между перечисленными доходами, если она имеется.

²² Public Law 49-104-4 FEB, 1887 24 STAT. 379.

В соответствии с § 340.1, пункт «с» CFR любая трубопроводная компания, которая взимает сборы, обязана возместить в соответствии с требованиями, установленными законодательством, часть любых ставок и сборов в такое время, а также проценты в таких количествах и таким образом, который может потребоваться, исходя из окончательного распоряжения FERC в том случае, если FERC будет установлено, что их объемы являются неоправданными. Проценты рассчитываются с даты сбора до даты возврата возмещения в адрес другой трубопроводной компании и подлежат ежеквартальному увеличению.

Приказом FERC № 714-A, 79 FR 29077 от 21 мая 2014 года установлено, что тарифные публикации и документация к ним подается трубопроводными компаниями, должностными лицами, агентами или сотрудниками компании, правительственными органами, от имени которых подана заявка в электронном виде. В целях обработки заявлений функционирует специальная служба, заявки подаются в соответствии с требованиями § 385.2005 CFR.

Рынки Соединенных Штатов Америки не применяют механизмы регулирования оптовых цен на газ. В настоящее время цены основаны на свободной рыночной конкуренции, а основным национальным индикатором для контрактов служит цена газового – торгового узла Henry Hub. В США действует регулирование тарифов на транспортировку по трубопроводам как межрегионального (FERC), так и регионального уровня (региональные регуляторы). Тарифы утверждаются регулятором, а расходы должны быть покрыты, исходя из упомянутых выше требований раздела 18 CFR и Закона NGA путем применения регулирования по методике RAB (Regulatory Asset Base регулируемая база инвестированного капитала – это система долгосрочного тарифообразования), но оставляет возможность и для элементов стимулирующего тарифообразования. В отношении розничных цен на газ ситуация сильно зависит от штата. В некоторых штатах действует упомянутая выше программа «выбора потребителя», подразумевающая возможность переключения потребителя между различными поставщиками. Это может быть либо местная ресурсоснабжающая организация, для которой региональными властями устанавливается регулируемая надбавка, либо иной продавец газа, действующий по свободным ценам.

Особенности правового регулирования ценообразования в Норвегии

Нефтегазовая промышленность для Норвегии является особым институтом, так как в принципе нефть и газ используются для продажи на экспорт, нежели используются на внутреннем рынке.

По данным Министерства нефти и энергетики Норвегия является третьим по величине экспортером газа в мире. Почти весь норвежский газ продается на европейском рынке. Большая часть норвежского газа, продаваемого на европейском рынке, поставляется в Германию, Великобританию, Бельгию и Францию, где на норвежский газ приходится от 20 до 40 % общего потребления газа²³.

Учитывая особое значение добычи нефти и газа, добыча газа и нефти регулируется специальным Законом о разведке и добыче нефти и газа в недрах на суше (ov av 4. mai 1973 nr. 21 om undersokelser etter og utvinning av petroleum i grunnen under norsk landomrode). Кроме того, отдельно регулируется налогообложение подводных месторождений – см. Закон о налогообложении подводных нефтяных месторождений и др. (lov av 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjoiske petroleumforekomster m.v.). Необходимо отметить также наличие Закона о нефтяной деятельности (lov av 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet).

По мнению специалистов, «в Норвегии существует специальный закон о разведке и добыче нефти и газа в недрах на суше. Этот закон устанавливает, что право собственности на такие ресурсы принадлежит норвежскому государству. Разрешение на разведку и добычу уполномочено выдавать Министерство нефти и энергетики. Но упомянутый закон имеет минимальное значение на практике, так как исторически вся норвежская нефтегазовая деятельность сосредоточена в море, на континентальном шельфе. Это еще связано с тем, что на 99 % сухопутной территории Норвегии нет нефтегазовых месторождений. Поэтому норвежское законодательство о нефтегазовой деятельности на суше развито слабо и не может служить в качестве образца для подражания»²⁴.

Согласно Закону о нефтяной деятельности (ст. 1-1. Право на подводные залежи нефти и управление ресурсами) государству принадлежит право собственности на подводные нефтяные месторождения и исключительное право на управление ресурсами. Управление ресурсами осуществляется королем Норвегии.

Под нефтяной деятельностью (ст. 1-6) понимаются все виды деятельности, связанные с подводными нефтяными ресурсами, включая

²³ <https://www.regjeringen.no/en/topics/energy/oil-and-gas/Gas-exports-from-the-Norwegian-shelf/id766092/>.

²⁴ Опыт Норвегии в правовом регулировании нефтегазовой деятельности. Й. А. Стуберуд и Л. О. Аскхейм, адвокаты отдела ТЭК и природных ресурсов и отдела российско-норвежских проектов адвокатской фирмы Wikborg, Rein & Co, Осло, Норвегия; В. Н. Кокин, к. ю. н., представитель норвежской компании Norsk Hydro ASA по связям с правительством и промышленностью, Москва, Россия // <https://www.lawtek.ru/analytics/165>.

разведку, разведочное бурение, добычу, транспортировку, использование и прекращение, а также планирование такой деятельности, тем не менее, не транспортировку сыпучей нефти морским путем.

Определены цели управления нефтяными ресурсами:

- принесение пользы всему норвежскому обществу;
- принесение дохода стране;
- содействие обеспечению благосостояния, занятости и улучшению окружающей среды;
- укрепление норвежского бизнеса и промышленного развития;
- учет интересов районной политики и других видов деятельности.

Ст. 1-3 предусматривает обязательность получения лицензии (разрешения) на осуществление нефтяной деятельности.

Ст. 4-10 предусматривает, что лицензиат уплачивает пошлину, рассчитанную на основе количества и стоимости добытой нефти в пункте утилизации на месте утилизации (плата за добычу). Для нефти, закачиваемой, обмениваемой или хранящейся до доставки для потребления, сбор за добычу рассчитывается на основе количества и стоимости в пункте отправления первоначальной зоны извлечения в момент, когда нефть по контракту доставляется для потребления. Тем не менее, налог на добычу не должен уплачиваться за нефть, добываемую в тех случаях, когда план разработки утвержден или требования к планам разработки и эксплуатации отменены после 1 января 1986 года.

Лицензия на производство может потребовать единовременного сбора (денежного бонуса) и сбора, который рассчитывается на основе размера производства (производственного бонуса).

Министерство может, с уведомлением за 6 месяцев, принять решение о том, что сборы за добычу должны быть полностью или частично уплачены в форме добытой нефти. В таких случаях министерство может потребовать, чтобы лицензиат обеспечил транспортировку, переработку, хранение и предоставление такой нефти по ценам, приоритетам и другим условиям, которые не менее благоприятны, чем те, которые применимы к нефти владельца нефти из соответствующей зоны добычи. Министерство может, с уведомлением за 6 месяцев, принять решение о возмещении комиссии наличными.

Король может устанавливать правила, касающиеся размера указанных сборов и бонусов, и метода расчета, включая положения об определении стоимости, на которой будет основываться расчет, об оценке нефти, в том числе для целей налогообложения и информации. К компетенции короля также относится возможность отложения уплаты данных сборов.

Аналогичным образом определяется и цена при поставке нефти для государственных нужд (ст. 4-10). Решение об этом принимается королем Норвегии (причем он решает как то, что нефть изымается,

так и на что она направляется. Для поставляемой нефти цена должна быть установлена, что определяется так же, как цена, используемая для расчета производственного сбора с добавлением транспортных расходов. Для перевозки применяется пункт 4-10 четвертого абзаца. Если на других условиях поставки нет согласия, они определяются министерством.

В случае же войны цена такой нефти определяется королем Норвегии при учете принципа эффективности.

Затраты, которые производятся нефтяными компаниями, во многом диктуются необходимыми затратами. Так, например, ст. 9-7 требует от работников наличия соответствующей квалификации, за что также расходы несет работодатель.

Ст. 10-1 требует, чтобы нефтяная деятельность осуществлялась надлежащим образом и в соответствии с применимыми правилами для такой нефтяной деятельности. Нефтяная деятельность должна учитывать безопасность персонала и защиту окружающей среды. Нефтяная деятельность не должна излишне или необоснованно препятствовать судоходной, рыболовной, авиационной или другой деятельности или причинять ущерб трубопроводам, кабелям или другим подводным установкам. Должны быть приняты все разумные меры во избежание причинения ущерба животному и растительному миру в море, культурному наследию на морском дне, а также загрязнения и просачивания морского дна, его недр, моря, воздуха или на суше. При наличии особых причин министерство может распорядиться о прекращении нефтяной деятельности до необходимой степени или установить особые условия для ее продолжения. Кроме того, закон требует и наличия правильной организации работы и внутренней структуры, которая оценивается министерством.

За государством закрепляется обязательная доля в предприятии, которой она пользуется через управляющую компанию.

Регулирование газа основывается на Законе об общих правилах внутреннего рынка природного газа (Закон о природном газе) LOV-2002-06-28-61. Данный закон возлагает на короля Норвегии (де-факто правительство Норвегии, чьи решения вводятся королевскими решениями) утверждение правил доступа к системе, требования к компаниям, лицензированию, защите прав потребителей, урегулирование споров и др. (ст. 4).

25 мая 2018 года был принят «третий пакет энергетического рынка» (Закон о внесении изменений в Закон о природном газе» (25.05.2018 nr. 22 Lov om endringer i naturgassloven (tredje energimarkedspakke)²⁵. Данный закон распространяется на работу с природным газом, ко-

²⁵ <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2018-05-25-22>.

торая не подпадает под рассмотренный ранее закон от 29 ноября 1996 года № 72, касающийся нефтяной деятельности. Закон применяется к биогазу, газу из биомассы и другим видам газа, поскольку такие виды газа можно технически и безопасно вводить и транспортировать через систему транспортировки и распределения природного газа. Целью закона является обеспечение того, чтобы деятельность, связанная с природным газом, осуществлялась социально рациональным способом. Должны приниматься во внимание общественные и частные интересы.

Необходимо отметить, что Норвегия в данном случае опирается на Газовую директиву ЕС (Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC), которая предполагает ее имплементацию в национальное законодательство.

Закон требует, чтобы правила доступа к системам природного газа для потребителей и компаний основывались на объективных и недискриминационных условиях. Регулирующий орган принимает индивидуальные решения по установлению или утверждению тарифов и других условий доступа к распределительным сетям, сетям передачи или определяет методы установления тарифов и других условий доступа к распределительным сетям, сетям передачи и т. п.

Кроме того, установлен принцип независимости организаций, которые добывают и соответственно управляют сетью: установлен обоюдный запрет контролировать деятельность друг друга. Ст. 7 указывает, что «любой, кто управляет или имеет прямой или косвенный контроль над бизнесом, занимающимся добычей или поставкой природного газа, не может владеть или управлять сетью передачи или иметь контроль или права в компании, которая владеет или управляет сетью передачи. Любой, кто владеет или управляет сетью передачи или имеет прямой или косвенный контроль над организацией, которая владеет сетью передачи, не может работать или иметь прямой или косвенный контроль или права в отношении любого предприятия, занимающегося добычей или поставкой природного газа».

Ст. 8 устанавливает требование на вертикально интегрированном предприятии, у которого есть оператор распределительной системы с более чем 100 000 аффилированных клиентов, распределительный бизнес должен быть отделен от деятельности по добыче или поставке природного газа, должен быть организован как независимые юридические лица. Оператор распределительной системы не может прямо или косвенно контролировать любое юридическое лицо, занимающееся добычей или поставкой природного газа.

Данный закон позволяет Министерству нефти и энергетики Норвегии издавать в его исполнение соответствующие разъяснения.

Так, министерством издано Положение об общих правилах внутреннего рынка природного газа (правила использования природного газа) (Forskrift til lov om felles regler for det indre marked for naturgass (naturgassforskriften)²⁶.

Для компаний, которые работают при использовании газового топлива, во избежание дифференцированного подхода, перекрестного субсидирования и искажения конкуренции установлена обязанность иметь отдельные счета для своих операций, связанных со сжиженным природным газом, с передачей, распределением и хранением природного газа так же, как они могли бы это сделать, если бы соответствующие операции осуществлялись отдельными предприятиями. Установлен запрет операторов распределительной системы осуществлять дискриминацию пользователей системы или группы пользователей системы. Ст. 3-3 требует, чтобы передача, распределение, хранение поддерживали экономически приемлемые условия эксплуатации, поддерживали и развивали безопасную, надежную и эффективную систему передачи, хранения, распределения. Экологические соображения должны быть приняты во внимание.

Предприятия природного газа обязаны гарантировать, чтобы потребители имели право на контракт, содержащий следующую информацию:

1. Наименование и адрес газовой компании.
2. Предоставляемые услуги, уровень качества обслуживания.
3. Услуги по техническому обслуживанию.
4. Порядок получения информации о действующих тарифах и затратах на техническое обслуживание.
5. Срок действия договора, условия его продления и прекращения оказания услуг.
6. Порядок предоставления компенсации или возмещения, если услуги предоставлены в ином качестве, нежели в договоре.
7. Порядок разрешения споров.

Условия заключаемых с потребителями договоров на природный газ должны быть справедливыми и известными потребителю до их заключения на понятном и ясном языке. Предприятия природного газа должны заблаговременно уведомить потребителя о планах изменить условия контракта. О повышении цен следует уведомлять своевременно и не позднее, чем через обычный расчетный период. Если потребитель не принимает новые условия, о которых уведомила газовая компания, потребитель имеет право расторгнуть договор.

Предприятия природного газа должны предоставлять потребителям четкую и ясную информацию о текущих ценах и тарифах, а также

²⁶ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2003-11-14-1342?q=naturgassloven>.

о стандартных условиях доступа к газовым услугам и их использования. Компании природного газа должны предложить потребителям широкий спектр вариантов оплаты. Различия в сроках должны отражать затраты поставщика при использовании различных платежных систем. Потребитель должен быть защищен от недобросовестной или вводящей в заблуждение практики продаж.

Многие из этих положений основывались на аналогичных положениях Газовой директивы ЕС. Например, п. 23 требует от государств-участников принятия дополнительных мер для обеспечения прозрачных и недискриминационных тарифов доступа к сети. П. 25 обязывает государства вводить ограничения на вертикально организованные компании (независимость и разделение).

П. 32 устанавливает принципы тарифной политики – государство может определять или тарифы, или методологию определения тарифа, который лежит в основе предложения оператора, либо предложения, согласованного между оператором и пользователями сети. Национальные органы должны обеспечить, чтобы тарифы не носили дискриминационный характер, соответствовали затратам, а также должны учитывать их долгосрочный характер.

Также запрещается вводить санкции в отношении компаний, которые используют природный газ для работы.

П. 36 отмечает, что внутренний рынок природного газа страдает от недостатка ликвидности и прозрачности, что препятствует эффективному распределению ресурсов, хеджированию рисков и новым входам. Доверие к рынку, его ликвидности и количеству участников рынка необходимо увеличить, и, следовательно, необходимо усилить регулирующий надзор за предприятиями, занимающимися поставками газа. Такие требования должны быть без ущерба и совместимы с существующим законодательством Сообщества в отношении финансовых рынков. В соответствии с п. 47 требования к услугам для потребителей должны гарантировать, чтобы все потребители, особенно уязвимые, могли извлечь выгоду из конкуренции и справедливых цен. Ключевым аспектом в обеспечении клиентов является доступ к объективным и прозрачным данным о потреблении. Таким образом, потребители должны иметь доступ к своим данным о потреблении и связанным с ними ценам и стоимости услуг, чтобы они могли предложить конкурентам сделать предложение на основе этих данных. Потребители также должны иметь право на надлежащее информирование об их потреблении энергии.

Ст. 2 Директивы вводит ряд обозначений клиентов:

– «клиент» означает оптового или конечного потребителя природного газа или предприятие, занимающееся природным газом, которое приобретает природный газ;

- «потребитель домохозяйства» означает покупателя, покупающего природный газ для собственного потребления домохозяйства;
- «потребитель, не являющийся домохозяйством» означает покупателя, покупающего природный газ, который не предназначен для его собственного домашнего использования;
- «конечный покупатель» означает покупателя, покупающего природный газ для собственного использования;
- «правомочный покупатель» означает покупателя, который может свободно покупать газ у выбранного им поставщика;
- «оптовый покупатель» означает физическое или юридическое лицо, не являющееся оператором системы передачи или оператором системы распределения, которое покупает природный газ с целью перепродажи внутри или вне системы, в которой он создан.

Ст. 3 предусматривает, что государства-члены должны обеспечить, чтобы все потребители, подключенные к газовой сети, имели право на поставку газа поставщиком при условии согласия поставщика, независимо от того, в каком государстве-члене, в котором зарегистрирован поставщик, до тех пор, пока поставщик следует применимым правилам торговли и балансировки и при условии обеспечения безопасности поставок. В связи с этим государства-члены должны принять все меры, необходимые для обеспечения того, чтобы административные процедуры не являлись препятствием для предприятий по снабжению, уже зарегистрированных в другом государстве-члене. Установлены также и отдельные сроки: «Государства-члены должны обеспечить, что, если клиент, соблюдая договорные условия, желает сменить поставщика, изменение осуществляется соответствующим оператором(ами) в течение трех недель».

Положения Директивы уточнены актом прямого действия, не требующим имплементации – Регламентом о доступе к газовым сетям (Regulation № 715/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on conditions of access to the natural gas transmission networks and repealing Regulation (EC) № 1775/2005)²⁷. Ст. 13 данного акта предполагает, что тарифы или методологии, использованные для их расчета, применяемые операторами систем передачи и утвержденные регулируемыми органами, должны быть прозрачными, учитывать потребность в целостности системы и ее улучшении и отражать фактические понесенные затраты, поскольку такие затраты соответствуют затратам эффективного и структурно сопоставимого сетевого оператора и являются прозрачными, хотя и включают соответствующие окупаемость инвестиций и, при необходимости, с учетом сравнительного анализа тарифов регулируемыми органами. Тарифы или методологии,

²⁷ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32009R_0715.

используемые для их расчета, должны применяться недискриминационным образом. Государства-члены могут принять решение о том, что тарифы могут также определяться на основе рыночных соглашений, таких как аукционы, при условии, что такие соглашения и получаемые от них доходы утверждаются регулирующим органом. Тарифы или методологии, используемые для их расчета, должны способствовать эффективной торговле газом и конкуренции, в то же время избегая перекрестного субсидирования между пользователями сетей и обеспечивая стимулы для инвестиций и поддерживая или создавая совместимость для сетей передачи.

Тарифы на доступ к сети не должны ни ограничивать рыночную ликвидность, ни исказить торговлю через границы различных систем передачи. Если различия в тарифных структурах или балансирующих механизмах будут препятствовать торговле между системами передачи, несмотря на ст. 41(6) Директивы 2009/73/ЕС, операторы систем передачи должны в тесном сотрудничестве с соответствующими национальными органами активно добиваться сближения структур тарифов и принципов начисления платы, в том числе в отношении балансировки.

Оценивая эффективность такого нововведения, И. В. Гудков отметил, что «модель НТО – самая популярная среди государств – членов ЕС. Изначально ее предложили Франция и Германия как альтернативу моделям имущественно-правового разъединения и НТО (так называемый третий путь). Однако «на выходе» модель НТО превратилась в очень сложный и обременительный комплекс мер. Ее практическое применение будет сопряжено с большими затратами ВИП на возведение «китайских стен» (дублирование штата и менеджмента, отдельные офисы и программы, поддержание программы соответствия). Для ВИП может оказаться проще избавиться от системы транспортировки (т. е. добровольно разъединиться по собственности), чем имплементировать модель НТО»²⁸.

Министерством нефти и энергетики было утверждено Положение об определении тарифов²⁹.

Кроме того, Министерством нефти и энергетики было утверждено Положение об установлении нормативных цен на нефть³⁰. Нормативная цена должна устанавливаться таким образом, что нефть могла быть продана между независимыми сторонами на свободном рынке. Под

²⁸ Гудков И. В. Третий энергетический пакет Европейского союза // Нефть, Газ и Право. М., № 3, 2010. С. 62.

²⁹ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2002-12-20-1724>.

³⁰ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1976-06-25-5>.

независимыми сторонами понимаются покупатели и продавцы, которые не разделяют такие общие интересы, которые могли бы повлиять на согласованную цену. При оценке учитываются достигнутые и котировочные цены на нефть того же или аналогичного типа с необходимой корректировкой на различия в качестве, транспортные расходы и т. д. в район Северного моря или другие соответствующие рынки, время доставки, сроки и условия оплаты, в противном случае учитываются достигнутые и котировочные цены на нефтепродукты с необходимой корректировкой для переработки и т. д. и др. сопоставимые цены или назначения, которые могут существовать. Нормативная цена определяется как цена нефти, добытой за определенный период времени. Нормативная цена обычно устанавливается на каждый день. Нормативная цена может быть определена на более длительный, чем один день период, когда это целесообразно и не является необоснованным. Для нефти, доставляемой по трубопроводу, нормативная цена определяется на основе стоимости закачки.

Для нефти, доставленной на корабле, министерство определяет, следует ли определять цены в Норвегии на основе стоимости доставки в Нордшёхавн, или на основе стоимости в пункте отправления с места производства. Министерство в случае сомнений определяет, что следует учитывать для пункта посадки и отправления. Министерство может отказаться от положений этого пункта, когда это необходимо или целесообразно для обеспечения соблюдения положений о норвежском налогообложении в соответствии с налогообложением или соглашениями с другими странами в отношении налогообложения нефтяной деятельности и т. д.

В противном случае, если не указано иное, норвежские цены устанавливаются четыре раза в год после окончания каждого квартала. Предварительные нормы цены могут быть определены. В течение четырех недель после первых трех кварталов и в течение трех недель после четвертого квартала заинтересованные стороны должны опубликовать отчет о норвежских ценах за соответствующий квартал. Орган, который будет определять цены, может также предложить сторонам обсудить их и получить дополнительную информацию.

Затем орган по ценообразованию должен предварительно оценить вопрос о ценах либо в письменной форме, либо в консультации с заинтересованными сторонами. После того как предварительные проверки были объявлены заинтересованным сторонам, они могут сделать заявление в течение двух недель.

При установлении предварительных норм цены заинтересованные стороны должны быть уведомлены как можно скорее, чтобы выразить свое мнение. Если после предварительной оценки орган по ценообразованию обнаружит, что никаких существенных изменений не произошло,

можно принять решение о том, что последняя фиксированная окончательная цена норвежской кроны будет использоваться в качестве предварительной норвежской цены для последующих периодов.

Ключевую роль в определении цены на нефть играет Совет по цене на нефть (Petrolemsprisrådet (PPR), состоящий из пяти членов, назначаемых королем Норвегии. Срок полномочий членов – два года. Совет может принимать решения, если на заседании присутствуют не менее четырех членов Совета или их заместителей и большинство голосов подается за принятое решение. При установлении цен проводятся встречи с представителями компаний, изучение представленных данных, устных данных.

Одним из самых известных дел по тарифам в нефтегазовой области, дошедших до Верховного суда, было дело по тарифам Gassled³¹, рассмотрение которого закончилось только летом 2018 года.

Gassled – это партнерство, которому принадлежит большая часть газотранспортной системы, связанной с норвежским континентальным шельфом. Газотранспортная система состоит из трубопроводов, платформ, полигонов и приемных терминалов за рубежом. Система используется всеми, кто нуждается в транспортировке норвежского газа. Суть дела заключалась в следующем. Четыре компании, имеющие доли участия в Gassled: Njord Gas Infrastructure AS, Solveig Gas Norway AS, Silex Gas Norway AS и Infragas Norge AS – подали в суд на Министерство нефти и энергетики иск от 26 июня 2013 года с требованием внести поправки в положение об установлении тарифов. По их мнению, для определенных видов деятельности регулирование изменений недопустимо и государство несет ответственность за нанесенный компаниям ущерб.

Цена (тариф) на транспортировку газа в Гасследе была установлена отдельным тарифным регулированием с 2003 года. Поправка к регулированию представляет собой изменение в тарифном регулировании и устанавливает новые, более низкие тарифы на транспортировку газа.

Как указал суд, тарифы на транспортировку газа подлежат государственному регулированию с тех пор, как в Норвегии началась нефтяная деятельность. С середины 1980-х годов во всех разрешениях предполагалось, что инвестиции в газовую инфраструктуру должны приносить около 7 % реальной прибыли до налогообложения, а с 2003 года тарифы были установлены в отдельном тарифном регулировании.

Цель регламента всегда заключалась в том, чтобы гарантировать, что условия перевозки соответствуют основным соображениям управления ресурсами и что прибыль должна в основном извлекаться на полях.

³¹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/gassledsaken-avgjort-i-hoyesterett/id2606290>.

Целью поправочного регламента является содействие наилучшему управлению ресурсами в соответствии с Законом о нефти. Разработки на норвежском континентальном шельфе указывают на то, что тарифы в Гаследе будут иметь все большее значение для управления ресурсами, в том числе для открытий в районах, расположенных к северу от шельфа, и для открытий вблизи существующей инфраструктуры. Новые более низкие тарифы обеспечивают более низкие затраты и способствуют извлечению большей доли социально-экономически выгодных нефтяных ресурсов.

В основу решения Верховного суда легла позиция Министерства нефти и энергетики о том, что совокупные тарифные доходы владельцев Гласледа означают, что совокупные тарифные доходы владельцев Гласлед означают, что инвестиции в газопроводы были полностью погашены и что владельцы получили разумную прибыль от своих инвестиций.

**Анализ норм правового регулирования
и правоприменительной практики в области ценового
и тарифного регулирования в сфере реализации нефтепродуктов
и газового топлива в государствах – торговых партнерах
Российской Федерации на рынке реализации нефтепродуктов
и газового топлива**

Венесуэла. Венесуэла связана с Кубой и Боливией Соглашением АЛБА Торговый Договор Народов от 29 апреля 2006 года. В развитие указанной выше Конвенции принято «Соглашение о применении АЛБА» (Acuerdo para la aplicación del ALBA) от 14 декабря 2004 года. Эти соглашения непосредственно определяют цену продажи нефти, добываемой на территории Венесуэлы, остальным государствам – участникам этого Соглашения.

Согласно ст. 11 данного Соглашения Венесуэла и Куба договорились придерживаться в отношении купли-продажи товаров принципа взаимности. Во-первых, Республика Куба немедленно ликвидирует все тарифы и какие-либо барьеры нетарифного характера в отношении всех товаров, произведенных для Кубы, государством происхождения которых является Венесуэла. Но при этом цена нефти, экспортируемой Венесуэлой на Кубу, устанавливается на базе рыночных цен. Однако в случае падения рыночных цен Куба обязуется закупать нефть по цене не ниже 27 долларов за баррель.

По инициативе Правительства Венесуэлы была создана ПЕТРОКАРИБЕ, основным практическим воплощением деятельности которой стало льготное снабжение нефтью государств – участников АЛБА.

Соглашением об энергетическом сотрудничестве и о создании ПЕТРОКАРИБЕ (Acuerdo de cooperación energética para la creación de PETROCARIBE) 29 июня 2005 года государства, входящие в данный альянс, имеют возможность покупать нефтепродукты в следующем порядке: первая часть покупки оплачивается авансом, оставшаяся же часть денег может быть выплачена через 25 лет с взиманием пени в размере 1 % годовых от суммы задолженности по сделке. Максимально возможное количество нефтепродуктов, приобретаемых по данной сделке, 185 тыс. баррелей в день.

Кроме того, в интересах государств, условиями договора предусмотрена возможность оплаты части стоимости нефти при помощи бартера³². По принципам ПЕТРОКАРИБЕ страны получали нефть непосредственно после подписания соответствующих межправительственных соглашений, уплачивали лишь половину рыночной стоимости, а оставшаяся часть цены барреля оплачивалась ими в рассрочку по приемлемой ставке в течение как минимум десяти лет. Разумеется, представленная схема являет собой не что иное как классическую демпинговую схему, однако не следует забывать, что количество приобретенных лояльных покупателей с лихвой оправдало потери в цене, тем более, что даже 50 % от рыночной цены в первой половине 2008 года значительно превышало себестоимость добычи барреля нефти.

Ценообразование в сфере ТЭК Венесуэлы характеризуется субсидированием цен на внутреннем рынке и отказом от снижения цен на внешнем. На территории Венесуэлы действует так называемая «карта соотечественника» (Carnet de la Patria), позволяющая ее держателям покупать бензин по ценам внутреннего рынка. В результате Венесуэла на сегодняшний день является страной с самым дешевым в мире бензином.

Тарифная и ценовая политика в отношении нефти и газа в Венесуэле основана на следующих нормативных правовых актах: Органический закон «О справедливых ценах»³³, Органический закон об углеводородах (la Ley Orgánica de Hidrocarburos) 2001 года; Органический закон о газовых углеводородах (la Ley Orgánica de Hidrocarburos

³² Несмотря на то, что соглашение предусматривает льготные условия поставок нефти для государств-участников, одновременно с этим оно повергает их в достаточно стесненное финансовое положение, позволяя осуществлять оплату в виде сельскохозяйственных товаров (значение которых сильно колеблется от недели к неделе) как часть погашения счета за топливо. В конечном итоге эти государства вынуждены брать в долг еще больше, чтобы оплатить нефтяные счета. Sanahuja, José Antonio (2009): «Del "regionalismo abierto" al "regionalismo posliberal". Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe»; en Laneydi Martínez, Lázaro Peña y Mariana Vázquez (coords.)//Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe, № 7, 2008–2009. Buenos Aires: CRIES.

³³ Gaceta Oficial N^o 40.340, de fecha 23 de enero de 2014.

Gaseosos) их генеральные регламенты³⁴, Декрет № 1648 от 24.04.2002³⁵, Резолюция № 335 от 31.12.2004, Резолюция 236 от 10.10.1995, Декрет № 2335 от 17.07.2003³⁶ о создании коллегиального органа (министерской комиссии) устанавливающего суммы роялти. Резолюция № 197 от 14.08.2003 года³⁷, предусматривающая налоговые каникулы для налогоплательщиков, осуществляющих переработку и очистку углеводородов, Резолюция № 336 от 09.12.2004 о розничной продаже топлива³⁸. Формирование цен на газ осуществляется в соответствии с Декретом № 840 от 31.05.2002.

Органический закон об углеводородах в ст. 8 уполномочивает Министерство народной власти по делам нефти (Ministerio del Poder Popular de Petróleo) (далее по тексту – «Министерство нефти») на установление цен на углеводороды и продукты их переработки.

Органический закон о газовых углеводородах разделяет полномочия по регулированию отношений в сфере государственного регулирования цен на газовые углеводороды между Министерством нефти и Национальным Газовым Объединением (el Ente Nacional del Gas). Последнее уполномочено на:

- доведение до сведения Министерства нефти о нарушениях в сфере государственного регулирования тарифов и ценообразования;
- выдвижение предложений условий по тарифному регулированию в сфере транспортировки, распределения, реализации по наиболее низкой цене газа потребителям.

Регламент Органического закона о газовых углеводородах конкретизирует в ст. 46–50 данные полномочия. Министерство нефти устанавливает методы исчисления цен на газовые углеводороды на внутреннем рынке и устанавливает напрямую (fijar) цены в хранилищах газа (Centros de Despacho). Министерство нефти является правопреемником Министерства по вопросам энергии и месторождений (Ministerio de Energía y Minas), которое издало резолюцию № 33, фиксирующую цены на газ метан в центрах распределения как в отношении метана,

³⁴ Генеральный регламент Органического закона об углеводородах 1943 года применяется в той мере, в какой его положения не противоречат Органическому закону об углеводородах.

³⁵ Gaceta Oficial N° 37.429, de fecha 24 de abril de 2002.

³⁶ Decreto N° 2.335, mediante el cual se crea una Comisión Interministerial para la Coordinación de Criterios y el Examen Conjunto de las Materias Relacionadas con el Régimen Fiscal de las Actividades relacionadas con los Hidrocarburos.

³⁷ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.753 de fecha 14 de agosto de 2003.

³⁸ Resolución No. 336, por la cual se aprueba la solicitud de explotación de barita de veta denominada Padilla.

извлекаемого из природного попутного газа, так и в отношении газа, не являющегося попутным³⁹.

Цены производителя на природный газ (los campos de producción) устанавливаются напрямую в соответствии с ценой на метан и рыночной стоимостью (valor de mercado) углеводородных компонентов, из которых состоит этот газ.

Ст. 49 Регламента Органического закона о газовых углеводородах уполномочивает Министерство нефти пересматривать как минимум один раз в год цены, установленные на метан в газохранилищах.

Ст. 50 данного Регламента гласит, что производители газа (los productores)⁴⁰ вправе представлять на одобрение в Министерство нефти предложения о ценах на газовые углеводороды в соответствии с методикой их расчета, установленной соответствующими резолюциями.

Производители и лица, осуществляющие сбыт и покупку газа, услуги по его транспортировке, распределению или хранению, вправе представлять на одобрение в Министерство нефти соглашения о ценах (los convenios de precios) договоров поставки метана из газохранилищ при условии, что они предварительно были согласованы (acordados previamente) с потребителями газа⁴¹. Данные соглашения могут предусматривать иные цены, нежели предусмотренные решениями Министерства нефти. Ст. 47 Регламента требует лишь того, чтобы эти договоры поставки метана из газохранилищ были заключены на определенный срок.

Ст. 48 Регламента, устанавливая налоговый режим для производителей и продавцов углеводородных ресурсов, влияет в определенной степени на конечную цену продукта. Согласно данной норме, лица, осуществляющие операции с углеводородами, платят следующие налоги:

1. Налог на потребление для собственных нужд (Impuesto de Consumo Propio) в размере 10 % от стоимости (el valor) каждого кубометра продуктов, получаемых из извлекаемых углеводородов (productos derivados de los hidrocarburos producidos) и потребляемых именно в качестве горючего. Стоимость кубометра продуктов исчисляется как равная цене продажи его конечному потребителю в случае как если бы он

³⁹ Resolución N° 033, por la cual se dispone la fijación de los precios del gas metano en los Centros de Despacho, aplicándose tanto al gas metano proveniente del gas natural asociado como al proveniente del gas natural no asociado // Gaceta Oficial N° 37.157 del 13 de marzo de 2001.

⁴⁰ Согласно ст. 2 данного Регламента, содержащего в том числе юридическое определение производства газа, производитель газа – лицо, осуществляющее совокупность видов деятельности по извлечению природного газа из месторождений, и очистке его от сырой нефти или конденсата.

⁴¹ Согласно ст. 2 данного Регламента потребителем газа является лицо, которое приобретает газообразные углеводороды, чтобы использовать их в качестве топлива, сырья или в промышленных процессах.

не продавался на внутреннем рынке. Эта цена устанавливается Министерством нефти.

2. Налог на общее потребление (Impuesto de Consumo General). Он уплачивается в размере от 30 % до 50 % от цены каждого литра продукции, продаваемого на внутреннем рынке. Конкретный размер этого налога определяется ежегодно Законом о бюджете (Ley de Presupuesto). Этот налог перекладывается в соответствии со ст. 48 данного Закона на конечного потребителя, следовательно включается в цену продажи.

В соответствии со ст. 60 Органического закона об углеводородах деятельность по поставке, хранению, транспортировке, распределению и обороту продукции, произведенной из углеводородов, является публичной службой. Национальное правительство (el Ejecutivo Nacional) в лице Министерства нефти устанавливает цены на продукты переработки углеводородов и принимает меры для обеспечения эффективности и непрерывности. При установлении цен органами исполнительной власти Венесуэлы должны соблюдаться, во-первых, положения Закона и его Регламента, а во-вторых, устанавливаемые цены должны отвечать также и целям Органического закона об углеводородах, тогда как инвестиционная привлекательность и рентабельность должны лишь «приниматься в расчет» (tomando en cuenta).

Статья 66 Органического закона об углеводородах устанавливает систему штрафов за нарушение его положений, устанавливающих обязанности для субъектов правовых отношений, в том числе о ценах и тарифах. Штраф за нарушение этих норм варьируется от 50 до 50 000 налоговых единиц (unidades tributarias)⁴². Также данная статья предусматривает приостановление деятельности на срок до 6 месяцев, причем возможно совмещение этих двух типов санкций. Органом, применяющим данную санкцию, является Министерство нефти.

⁴² Единица расчета штрафов, введенная в Венесуэле в 1994 году. Устанавливается в соответствии со ст. 229 Органического Налогового Кодекса (el Código Orgánico Tributario) (la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 4.727). В настоящее время составляет 17 суверенных боливаров (bolívares soberanos), что составляет приблизительно 0,09 доллара США.

ПРИЧИНЫ РЕГУЛЯРНЫХ ДИСБАЛАНСОВ И РЕЗКОЙ ЦЕНОВОЙ ДИНАМИКИ НА РОССИЙСКОМ РЫНКЕ НЕФТЕПРОДУКТОВ И СУГ

Начиная с середины апреля и вплоть до декабря 2018 года проблема стремительного роста розничных цен на моторные топлива не сходилась с первых полос деловых СМИ. Резкая ценовая динамика на российском рынке нефтепродуктов, а также кризисное состояние отечественной топливной розницы реактуализируют обсуждение реформы системы ценообразования в нефтегазовом секторе России.

Прежде чем нами будут выявлены ключевые причины дисбалансов отечественного топливного рынка, мы рассмотрим процесс формирования текущей системы ценового регулирования российского нефтегаза в историческом контексте, выявляя наиболее значительные моменты. Далее, мы проанализируем ценовую динамику с акцентом на ключевые драйверы внутренних цен, а также сформулируем предложения по стабилизации и развитию отечественного рынка моторных топлив.

Анализ регулирования и администрирования нефтегазовой отрасли России сквозь призму ценовой динамики

В 1995–1998 годах цены на бензин были стабильными с некоторыми сезонными колебаниями: осенью они понижались, весной повышались. В результате кризиса 1998 года цена бензина резко упала – примерно до уровня 1994 года. Цены стабилизировались только к концу 1999 года.

В январе – августе 2000 года цена на бензин выросла на 2,1 %, а в сентябре 2000 года – сразу на 27 %. Причинами являлись, во-первых, резкий рост цен на нефть в мире, а, во-вторых, отсутствие каких-либо ограничений на экспорт нефти из России, которые существовали ранее в 1999 году.

В течение 2001 года Россия поддерживала соглашение со странами – членами ОПЕК об ограничении экспорта нефти, что в свою очередь предопределило отсутствие выраженной динамики мировой цены, вследствие чего цена на бензин практически не менялась полтора года. В 2002 году Россия вышла из соглашения. Введение в 2002 году вместо совокупных платежей за пользование недрами (отчисления, роялти)

налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ), величина которого напрямую зависит от цены на нефть, подстегнуло сначала оптовые, а затем и розничные цены на нефтепродукты – цена выросла сразу на 15 %. На оптовом рынке возникает ранее не наблюдавшаяся волатильность, связанная с колебаниями мировых цен на нефть.

Летом 2004 года в России был зафиксирован самый резкий скачок цен на бензин за весь постсоветский период. Внутророссийский рост был связан, во-первых, с ростом цен на нефть, а, следовательно, увеличением нового уровня НДПИ (в среднем чуть более 1000 рублей/тонна), во-вторых, большей привлекательностью экспорта относительно производства бензина внутри страны на существующих мощностях, а, в-третьих, увеличением пошлины на экспорт сырой нефти при одновременном снижении пошлины на экспорт нефтепродуктов.

В 2007 году появились экономические предпосылки для нового роста цен на бензин – это рост оптовых цен на бензин, вызванный закрытием сразу девяти нефтеперерабатывающих заводов (НПЗ) на профилактику в начале осени. 1 августа 2007 года Правительство России традиционно подняло экспортные пошлины на вывоз нефти до \$ 230, чтобы сократить объём экспорта, однако помимо увеличения поставок топлива на внутренний рынок крупные компании стремились компенсировать свои убытки за счет роста розницы. В итоге в январе 2008 года начался рост цен на нефтепродукты, и к апрелю 2008 года он достиг 6–8 %.

С сентября 2008 года цены на бензин начали снижаться из-за новой экспортной пошлины рекордного размера \$ 495,9, а также из-за НДПИ, который снижался соответственно падению цен на нефть (с 3542,1422 руб./т в сентябре до 1332,4619 руб./т в декабре). В октябре 2006 года был принят новый Федеральный закон «О защите конкуренции», в котором были прописаны новые нормы работы ФАС: если три компании на рынке занимали больше его половины или пять компаний больше 70 %, ФАС получала право проверить цены, которые они устанавливали, и квалифицировать картельный сговор, даже если письменные документы, соглашения и прочие вещественные доказательства отсутствуют.

В I полугодии 2009 года снижение розничных цен на бензин продолжилось, несмотря на одновременное повышение оптовых цен производителей бензина. Правительство и ФАС продолжали давление на нефтяные компании, однако это давление было связано в первую очередь на розничный, а не оптовый сегмент. Кроме того, с 1 января 2009 года был отменён НДПИ на новых месторождениях нефти и обнулены пошлины на ввоз оборудования для модернизации НПЗ. Одновременный рост оптовых цен, наблюдавшийся вследствие компенсации выпадающих доходов крупных нефтяных компаний на экс-

порте, и падение розницы вызвали критический диспаритет цен и разбалансировку рынка. Именно с января 2009 года начинается период проблем для независимого сектора (частные, не зависящие от вертикальных компаний АЗС): благие намерения ФАС России и атака на розницу ВИНК вылились в создание масштабных сложностей для независимых игроков.

ФАС оказывала серьезное воздействие на розницу ВИНКов, которые могли убытки в розничном сегменте компенсировать за счет экспорта нефти и дохода от других звеньев производственной структуры ВИНК. Однако независимый сектор, не обладая альтернативами заработка в других сегментах рынка, собственными сырьевыми базами, а также маркетинговыми возможностями крупных нефтяных компаний (бренд и масштабная сбытовая сеть, реклама, программы лояльности), оказались в состоянии перманентного кризиса. Диспаритет цен убивал экономику АЗС и создавал предпосылки для дефицита топлива.

После дефицита топлива в 2011 году на бирже СПбМТСБ запускается торговля нефтепродуктами, которая позволила преодолеть дефицит. В 2013 году ФАС России и Минэнерго России выпускают совместный приказ, согласно которому через биржу должно реализовываться не менее 5 % дизельного топлива и 10 % автомобильного бензина. Именно в 2013 году формируется современная модель ценового регулирования на топливном рынке.

После обвала мировой цены на нефть в 2014 году и девальвации рубля относительно доллара Правительство Российской Федерации, с одной стороны, стало компенсировать выпадающие доходы бюджета за счет внутреннего рынка, а с другой, стало предпринимать попытки модернизировать отечественную нефтепереработку путем проведения налогового маневра. В общих чертах он заключался в следующем: снижение экспортной пошлины, повышение ставки налога на добычу полезных ископаемых, снижение акцизных ставок. Однако реальная динамика акцизных ставок отличалась от первоначального плана.

В период с 2015 по апрель 2018 года акциз на бензин вырос трижды (см. рис. 6). С 1 января 2016 года акциз на бензин пятого класса вырос относительно 2015 года с 6223 руб./т до 7530 руб./т (21 %), в апреле 2016 года акциз вырос до 10 130 руб./т (34,5 %), 1 января 2018 года ставка составила 11 213 руб./т (10,7 %). До 1 июня акциз составлял около 8,3 руб./л (при расчетной плотности 0,76), что в среднем порядка 20 % структуры розничной цены на бензин. Таким образом, в указанный период акциз на бензин (5 класс) вырос на 80,2 %, что в денежном выражении составляет 4990 руб./т. (3,7 руб./литр). Аналогичная динамика изменений акциза наблюдалась также и в отношении дизельного топлива.

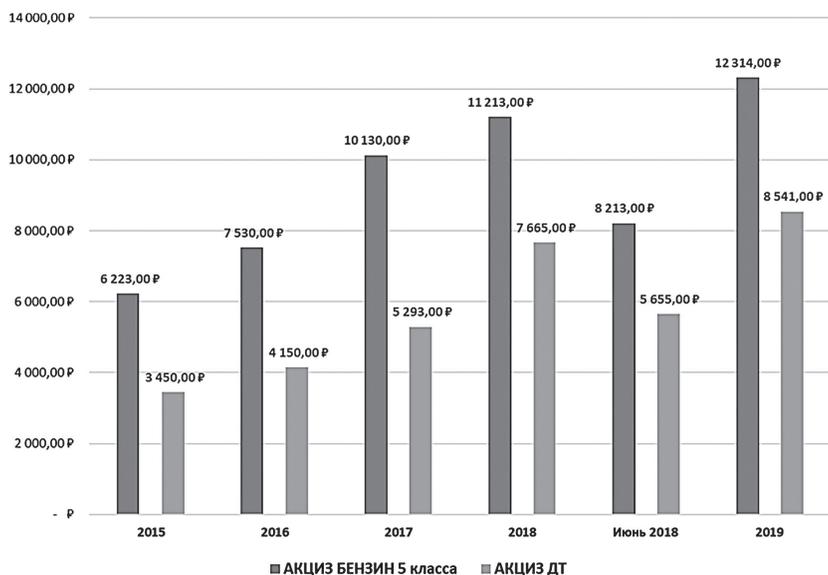


Рис. 6. Динамика ставок акциза (2015–2019 годы)

Источник: НК РФ (ст. 193), включены данные по всем изменениям в нормативном акте, начиная с 2015 года

Значимой составляющей цены на моторные топлива является также НДС. Претерпев колебания вниз-вверх, в апреле 2018 года достиг уровня 11517,5 руб./тонна (около 8,5 руб./литр). С учетом НДС налоговая нагрузка в цене бензина составляет более 50 %.

Ценообразование на российском рынке моторных топлив

Формально на рынке моторных топлив России действует система свободного ценообразования, однако в действительности розничные цены купируются ФАС России посредством достижения договоренностей с крупными нефтяными компаниями о недопустимости превышения темпов роста цен темпов инфляции, а также вынесением предупреждений или санкций тем участникам рынка, которые публично заявляют о необходимости повышения цен сверх установленного индикатива (эта система вступила в активную фазу после событий 2008 года). Для того, чтобы разобраться в нюансах системы ценообразования отечественного нефтегаза, следует для начала проанализировать структуру оптового и розничного сегментов российского рынка нефте-

продуктов, а также крупными мазками обрисовать основные механизмы, определяющие направление и скорость ценовой динамики.

Оптовый сегмент контролируется крупными игроками – вертикально-интегрированными нефтяными компаниями (ВИНК), основными представителями которых являются ПАО НК «Роснефть», ПАО «Газпромнефть», ПАО «Нефтяная компания «Лукойл», ПАО «Сургутнефтегаз», ПАО «Независимая нефтегазовая компания» (доминирование каждой конкретной ВИНК зависит от региона). Спецификой подобного рода фирм является наличие структурных подразделений или дочерних компаний, занятых во всех звеньях производственной цепи: от добычи до розничной реализации. В связи с этим вполне уместно говорить об олигопольной структуре оптового сегмента рынка нефтепродуктов.

Цена на оптовом рынке нефтепродуктов устанавливается под воздействием факторов спроса и предложения на бирже АО «СПбМТСБ». Разберемся с факторами предложения.

Согласно совместному приказу ФАС России и Минэнерго России от 18 июня 2013 года минимальная месячная величина продаваемых на биржевых торгах нефтепродуктов (производимых ВИНК) составляет для бензина 10 %, а для дизельного топлива 5 %. В итоге, на практике на площадке АО «СПбМТСБ» реализуется лишь незначительная доля от всех произведенных внутри страны нефтепродуктов, что, конечно, уже оказывает свое влияние на оптовую цену.

Конечно, ВИНК могут реализовать и больший объем нефтепродуктов на бирже, однако, во-первых, часть произведенного ими бензина и дизельного топлива идет на снабжение собственной розницы, во-вторых, определенный объем уходит через мелкооптовые подразделения нефтяных компаний, которые в свою очередь ценообразуются от биржи, а, в-третьих, существенная доля идет на экспорт (в случае дизельного топлива это около 50 % произведенного объема, в случае бензина – около 10 %). В таких условиях наиболее значимой причиной увеличения объемов реализации на бирже выступает индекс экспортной альтернативы – netback.

Принцип увеличения или снижения объемов поставки на внутренний рынок формулируется просто: чем большую прибыль может получить ВИНК, экспортируя сырую нефть или нефтепродукты, тем меньший объем пойдет на внутренний рынок и, конечно, тем меньший объем поступит на реализацию через биржу и наоборот.

Теперь немного о спросе.

В 2016 году наблюдался привычный для АО СПбМТСБ тренд на понижение цены в период с августа по сентябрь. Начиная с ноября, цены возобновили свой рост, а в декабре объемы реализации топлива на оптовом рынке находились на уровне среднегодовых. После того,

как на оптовом рынке цены отыграли повышение акцизов, на бирже не наблюдалось значимого роста предложения относительно среднегодового значения вплоть до декабря 2017 года, что ранее для оптового рынка было типичным. В декабре 2017 года предложение вновь возросло до параметров декабря 2013–2015 годов. Тем не менее, масштабного снижения цен, которое мы наблюдали в период с 2013 по 2015 год, не произошло (см. рис. 7).

Во-первых, посмотрим в динамике соотношение оптовых цен и количества биржевых сделок, а, во-вторых, проанализируем взаимосвязь между ценой опта и средним объемом сделки на бирже. Рассмотрим динамику по АИ-92 («Регуляр-92») в силу наибольшей представленности данного вида топлива в розничном сегменте.

Начиная с января 2013 года, наблюдается рост количества сделок на бирже. Если за 2013 год была совершена лишь 16201 сделка, то в 2017 году уже 42282 (прирост к базовому периоду – 161 %). Количество сделок растет год от года, а пик приходится на 2014 год, когда относительно 2013 года этот показатель вырос на 53 %. Сопоставив суммарный объем реализованного через биржу топлива в 2013 году с этим же показателем в 2017, мы увидим рост на 41 % (3091140 и 4356660 соответственно), что в целом похоже на динамику количества сделок. Но цепная динамика суммарного объема реализации топлива на бирже и количества сделок не совпадает. Если количество сделок растет год от года, то суммарный объем значительно увеличился

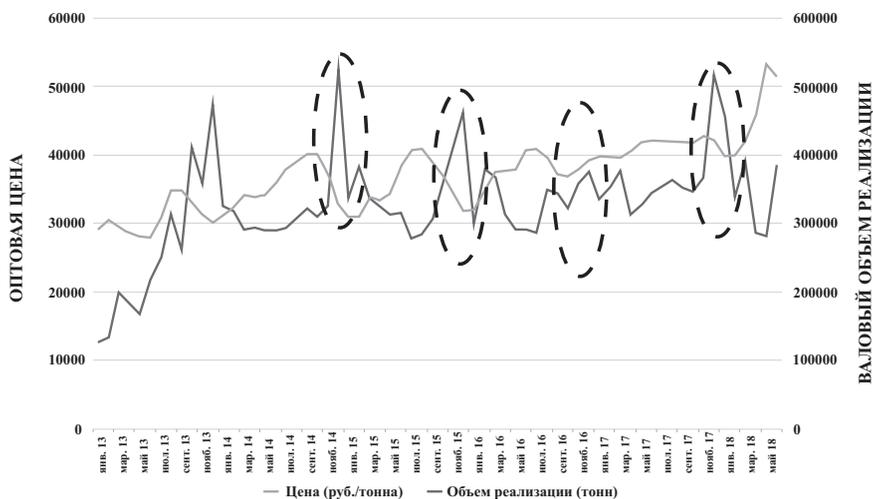


Рис. 7. Взаимосвязь между валовым объемом реализации топлива на бирже и уровнем оптовых цен на АИ-92

Источник: АО «СПБМТСБ»

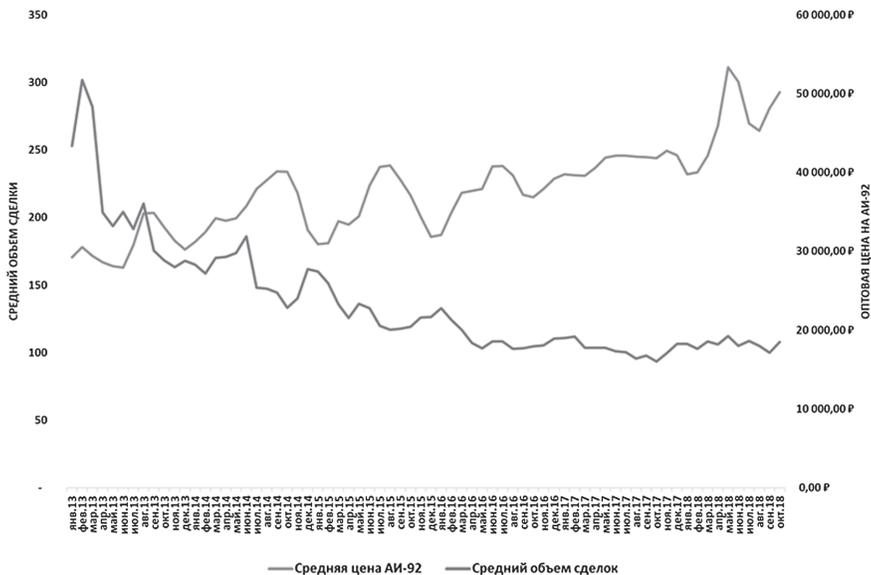


Рис. 8. Взаимосвязь между средней величиной объема сделки на бирже и уровнем оптовых цен на АИ-92

Источник: АО «СПБМТСБ»

лишь в 2014 году – 26 %, в 2015 году этот показатель вырос лишь на 6 %, а в 2016 упал на 3 %. В декабре 2016 года не произошло раннее типичного роста предложения топлива, что вылилось в установление нового устойчивого диапазона колебания оптовой цены, превысившего значительно предыдущее «равновесие».

Одна из ключевых причин – падение среднего объема сделок (см. рис. 8) и значимое сокращение профессиональных биржевых трейдеров. На бирже наблюдается приток независимых владельцев АЗС, совершающих сделки напрямую и в небольших объемах. Сделки стали незначительными по объему, что привело к падению сезонной волатильности биржевой цены. С одной стороны, положительно следует оценить снижение спекулятивного эффекта биржевой торговли и расширение числа независимых участников, с другой, одновременно происходило усугубление диспаритета оптовых и розничных цен на бензин. Оптовая цена отыграла акцизные потери еще в 2016 году, а также продолжала расти вплоть до июня 2018 года. Рост розницы сдерживался в пределах инфляции, несмотря на повышение акциза 1 января 2018 года. К примеру, в период с 30 апреля по 4 мая при росте оптовой цены на 90 копеек и 70 копеек («Регуляр-92» и «Премиум-95» соответственно) розничная цена выросла лишь на 22 копейки, что, конечно, указывает на усиление ценового диспаритета.

Находясь в условиях высокой конкуренции с розницей ВИНК, типичный независимый предприниматель стремится обеспечить тот уровень пролива, который позволяет ему «удерживаться на плаву». В связи с этим кривая спроса на оптовый бензин со стороны независимых владельцев АЗС стремится к вертикальному виду, т. к. им в первую очередь необходимо обеспечить рассчитанный на основании предыдущих периодов потенциальный (по сути, фиксированный) объем топлива на автозаправочной станции (в среднем это около 5000–7000 литров бензина в день). Отсюда становится понятной их готовность выбирать небольшими объемами топливо с биржи по ценам, совпадающим или даже более высоким, чем конечная розничная отпускная цена.

Таким образом, на оптовом рынке наблюдается регулярно растущий спрос и условно фиксированное значение предложения.

Розничный сектор топливного рынка представлен на 60 % независимыми игроками, остальные 40 % приходится на ВИНК. Однако нефтяные гиганты имеют значительное преимущество по проливу (на них приходится порядка 70 % от общего объема), а также занимают, как правило, наиболее интересные места с точки зрения дорожного трафика. Как понятно из определения вертикально-интегрированной нефтяной компании, они располагают собственной добычей, переработкой и оптовым сбытом, а также могут перераспределять прибыли и убытки вдоль всей вертикальной цепочки (это позволяет делать российское законодательство). Маркетинговые бюджеты ВИНК и независимых также не сопоставимы. Независимая розница находится в более слабой позиции относительно ВИНК, несмотря на инфраструктурное доминирование, и вынуждена выстраивать ценообразование с оглядкой на крупные компании.

Как уже упоминалось ранее, темпы роста цен купируются исполнительной властью, которая обговаривает с ВИНК целевые индикативы. Этот механизм действует в России уже давно, в профессиональной среде принцип розничного ценообразования получил название «инфляция минус». Его можно коротко расшифровать так: розничные цены на моторные топлива должны расти темпами, незначительно меньшими темпов инфляции.

Естественно, нефтяные гиганты не станут держать низкие цены ничего не требуя взамен, они пользуются моментом и выторговывают для себя ряд преференций. Практика при этом показывает, что вечно держать цены не выходит, в какой-то момент они прорывают установленную верхнюю планку. Это, в первую очередь, связано с тем, что главным выгодополучателем от всего хозяйственного процесса в нефтегазовом секторе является Правительство Российской Федерации и бюджет. Аппетиты власти растут: происходит повышение доходов через увеличение налоговых ставок, и в какой-то момент ситуация до-

ходит до момента, когда уже ВИНК начинают отыгрывать выросшую налоговую нагрузку, повышают сначала оптовые, а затем и розничные цены. Независимые игроки при этом ничего не отыгрывают, а продолжают работать с маржинальностью, зачастую еле покрывающую операционные издержки работы АЗС.

Таким образом, на розничном рынке нефтепродуктов действует квазидирективный способ ценообразования.

Совмещение несовместимых систем ценообразования на оптовом и розничном рынках приводит к ценовому диспаритету: оптовые цены растут быстрее, чем розничные, что в свою очередь означает снижение маржинальности в рознице.

Причиной всех дисбалансов отечественного топливного рынка является совмещение несовместимого в условиях наличия незначительного с точки зрения потребностей рынка норматива обязательного объема реализации на бирже и при единовременном давлении все возрастающей налоговой нагрузки.

Начиная с 2014 года Правительство делало все возможное для того, чтобы сугубо с точки зрения налоговой нагрузки сделать премиальным поставки на экспорт. Интересно здесь также и то, что каждый раз, когда планировался бюджет на следующий год, поправки в Налоговый кодекс Российской Федерации предполагали понижение налоговой нагрузки, в частности снижение акцизов, но каждый раз этот план пересматривался и в итоге мы наблюдали только повышение налоговых ставок. В условиях низкой цены на нефть повышение налоговой нагрузки на внутренний рынок естественным образом увеличивало издержки производства нефтепродуктов.

Все это сопровождалось традиционными сезонными диспаритетами между оптовой и розничной ценами. Накопленный негатив от диспаритета цен и единовременный рост налоговых ставок в ситуации, когда цена на нефть стала расти, а курс рубля благодаря бюджетному правилу уже не корректировался в сторону усиления, привели к стремительному росту цен на розничном рынке нефтепродуктов вследствие снижения поставок продукта на внутренний рынок. В мае-июне 2018 года в целом цены выросли на 10 %. Подобный внеплановый, но логичный ценовой скачок, безусловно, является результатом экономической политики государства, в рамках которой предусмотрена «игра в рынок» и увеличение налоговых поступлений от одного из ключевых секторов экономики России. На российском топливном рынке подобные дисбалансы в результате создают условия, когда оптовая цена превышает розничную. Это обстоятельство имело место в мае 2018 года, повторились они и в конце октября – начале ноября.

Подобное состояние дел на рынке моторных топлив вряд ли можно назвать удовлетворительным. Попытки ручной настройки системы,

в которой содержится явная разбалансировка оптового и розничного ценообразования, с одной стороны, и экспортного паритета, с другой, обычно позволяют лишь заглушить имеющиеся проблемы, однако, позже они прорываются с новой силой и заставляют искать новые способы «подкрутки», которые рано или поздно попросту закончатся.

В конце мая – начале июня 2018 года Правительство Российской Федерации разработало комплекс мер по стабилизации ценовой динамики, снизив временно акцизы, но при этом «заморозив» розничные цены. Большинство компетентных экспертов отрасли отмечали тактический характер предпринятых мер и нежелание переходить к стратегическим решениям, которые, однако, в конечном итоге были приняты в виде завершения упомянутого выше налогового маневра, вот только никоим образом не предусматривали искоренение проблем российского рынка нефтепродуктов, зато были выстроены в русле повышения доходов бюджета, а также снижения зависимости главного финансового документа страны от внешней конъюнктуры.

В итоге начиная с августа 2018 года, наблюдался значительный рост оптовых цен. Еще в процессе обсуждения тактических административных мер Правительства Российской Федерации, эксперты указывали на то, что стабилизация цен не означает стабилизации ситуации. Независимые АЗС по-прежнему находятся в крайне неблагоприятных условиях, отрасль в кризисе, терпение и обходительность ВИНК в свою очередь подходит к пределу.

Налоговый маневр в ТЭК: о возможных последствиях для топливной розницы

Как известно, 4 сентября 2018 года вступили в силу изменения в законодательстве Российской Федерации, которые завершают так называемый налоговый маневр в нефтегазовой отрасли. Согласно поправкам, экспортные пошлины до 2024 года должны обнулиться, а выпадающие доходы бюджета России будут компенсированы постепенным ростом НДС и акцизов. Специфика маневра такова, что маржинальность нефтеперерабатывающих заводов по базовому сценарию без принятия дополнительных мер станет отрицательной уже в следующем году. Чтобы этого не произошло поправки предусматривают введение налогового вычета, который формируется исходя из расчета ставки акциза на сырую нефть, а также «демпфирующего» (сглаживающего) коэффициента. Данный механизм позволяет сохранить маржинальность НПЗ, не вгоняя заводы в убыток, а также, по словам чиновников, непосредственно участвовавших в обсуждении и разработке закона, оказать положительное воздействие на внутренние цены на нефтепро-

дукты, что также будет обеспечиваться посредством предусмотренной законом возможности Правительству Российской Федерации поднять экспортные пошлины на период, равный шести месяцам, до 60 % от цены на нефть.

Обычно при обсуждении налогового маневра в нефтегазовой отрасли говорят о его воздействии на нефтепереработку, однако, как нам кажется, из обсуждения выпадает влияние изменений в налоговом и тарифном законодательстве на топливную розницу, которая после майских событий находится уже не первый месяц в затруднительном положении. Безусловно, оперативные меры Правительства (снижение акцизов на автомобильный бензин и дизельное топливо на 3000 и 2000 рублей соответственно, а также рекомендация ФАС России и профильных ведомств увеличить объемы поставок нефтепродуктов на внутренний рынок через биржу) оказали стабилизирующее воздействие на рост оптовых и розничных цен на моторные топлива, при этом создав условия для более-менее приемлемого уровня маржинальности, которая при этом все равно не покрывает убытки розницы, понесенные в период с мая по июнь. По оценкам «Независимого топливного союза» убытки независимого сектора, работающего в розничном сегменте, составили за май порядка 12 млрд рублей.

Закон предполагает, что субсидия производителям автомобильного бензина и дизельного топлива будет выплачиваться в виде налогового вычета, который рассчитывается как 60 % в 2019 году (далее 50 %) от разности netback (величина экспортного паритета) и оптовой цены, сформировавшейся внутри страны. Помимо тех параметров, которые уже были перечислены в начале раздела, важно также вспомнить о так называемых условных ценах внутреннего рынка, предусмотренных федеральным законом.

Расчётная оптовая цена на автомобильные бензины составляет 56 000 руб./т, а на дизельное топливо 50 000 руб./т. Данные цены чрезвычайно важны для нашего анализа, потому как, отталкиваясь от этих значений, будет производиться выплата субсидий (налоговых вычетов) НПЗ, ведь именно эти параметры помимо величины netback выступают основным критерием при их расчете. Кроме того, обновленный Налоговый кодекс Российской Федерации предусматривает ценовой коридор «индикатив +/-10 %», который ограничивает рамки цен, позволяющих получать субсидирование (если оптовые цены на нефтепродукты выходят за границы коридора демпферы перестают действовать). Причем, субсидия выплачивается только в том случае, если реальная оптовая цена находится в коридоре до -10 %, если же цена превышает расчетную, то включается обратный механизм (компенсация бюджету в той же степени). Рамки действия демпфирующего механизма для автомобильного бензина – 50 400 – 61 600 руб./т, для дизельного топ-

лива – 45 000 – 55 000 руб./т. Такой формат сглаживающего механизма явно подталкивает игроков к нахождению в нижних границах ценовых коридоров, который бы обеспечивал максимальный размер субсидии. По оценкам отраслевых экспертов, если бы указанные демпферы действовали в 2018 году, то режим субсидии по АИ-92 наступил бы однажды в период с 7 мая по 26 июня, а средняя величина налогового вычета составила бы порядка 2300 рублей с каждой реализованной тонны бензина, по дизельному топливу же субсидия выплачивалась бы каждый месяц, начиная с мая. При этом производство бензинов марок АИ-95, АИ-98 и АИ-100 субсидированию бы не подлежало, т. к. Правительство Российской Федерации не рассматривает данные категории нефтепродуктов в качестве социально значимого товара.

Для нас же в этом вопросе интересен тот факт, что крупные нефтяные компании лоббируют понижение расчётных цен, предусмотренных обновленным Налоговым кодексом Российской Федерации, потому как индикативные цены на 2019 год рассматриваются игроками в качестве завышенных. Так, по АИ-92 предлагается расчетная цена размером 50 000 руб./т, что дает коридор 45 000 – 55 000 руб./т, а по дизельному топливу 45 000 руб./т, что обеспечивает коридор 40 500 – 49 500 руб./т. Такие ценовые коридоры представляются более соответствующими текущему уровню цен.

Если предположить переход на предложенные нефтяными компаниями индикативные параметры, текущие розничные цены обеспечат более-менее приемлемые условия для розничного сегмента. Это представляется особенно актуальным, учитывая режим «заморозки» розничных цен, который никто отменять пока не планирует. Косвенным доказательством сохранения указанного режима выступает позиция премьер-министра Д. А. Медведева, озвученная на совещании в Правительстве Российской Федерации 18 сентября 2018 года: «лимит цен (в этом году) уже выбран». Если розничным ценам и позволят расти, то лишь в пресловутом режиме «инфляция минус», который вряд ли предусматривает поправку на увеличение акцизов (с 1 января 2019 года акцизы на дизельное топливо и автомобильный бензин вырастут на 2,7 и 3,7 тысячи рублей соответственно) и рост НДС на два процентных пункта.

В то же время, Минфин России выступает резко против изменения индикативных показателей в обновленном Налоговом кодексе Российской Федерации, аргументируя это привычным тезисом о возможном неисполнении бюджета в 2018 году. Если текущие расчетные параметры будут сохранены, нефтяные компании сделают все возможное, чтобы оказаться в нижних границах ценовых коридоров (50 400 – 56 000 руб./т по АИ-92 и 45 000 – 50 000 руб./т по ДТ), дабы сохранить рентабельность нефтепереработки. Выходит, оптовые цены вырастут относитель-

но текущих (см. следующий раздел). Учитывая пролонгацию режима «заморозки» цен или переход к сценарию роста по принципу «инфляция минус», а также текущую маржинальность независимых АЗС, находящуюся в околонулевых значениях, следует ожидать, что отрицательная маржа станет вполне себе общероссийской реальностью. В таких условиях независимый сектор продолжит свое сжатие, что вполне может привести к дефициту моторного топлива в розничном сегменте рынка.

Подытоживая, следует отметить, что налоговый маневр в нефтегазовой отрасли, несмотря на наличие демпфирующего механизма, предусматривающего ограниченные возможности предоставления субсидирования нефтепереработке, проводится вовсе не в интересах отрасли, а сугубо во имя наполнения бюджета Российской Федерации. Современная экономика России – это экономика бюджета. С таким подходом качественный рывок в развитии не представляется возможным.

Итоги 2018 года для розничного рынка нефтепродуктов

2018 год, безусловно, является историческим для отечественной топливной розницы. Историческим сразу же по нескольким причинам. Первая заключается в стремительной ценовой динамике оптового и розничного сегментов, вызванной, во-первых, резким ростом премиальности экспортной альтернативы относительно внутреннего рынка, во-вторых, повышением внутренней налоговой нагрузки, а, в-третьих, олигопольным характером отечественного рынка в звеньях добычи, переработки и крупного опта. Вторая – в исчерпании прежней модели регулирования рынка, а третья причина в турбулентном характере изменений правил игры. Однако важно понимать одну весьма существенную деталь: кризисную ситуацию в отечественном нефтегазе можно было предотвратить, в крайнем же случае значительно смягчить её последствия, а также выработать, наконец, такие условия для топливного рынка, которые бы не допустили повторения событий 2018 года.

Для обзора событий 2018 года следует начать издалека. Так, соглашение об ограничении добычи нефти ОПЕК+, достигнутое при непосредственном участии России в 2016 году, действовало с конца указанного года до июля 2018-го. Понятное дело, при ограничении добычи основными поставщиками следовало бы ожидать роста цен на нефть, что фактически и произошло (см. рис. 9). Однако возможные дисбалансы внутреннего рынка в силу роста притягательности экспортной альтернативы не были учтены.

В период с января по май 2018 года цена на нефть росла высокими темпами, одновременно увеличивалась налоговая нагрузка

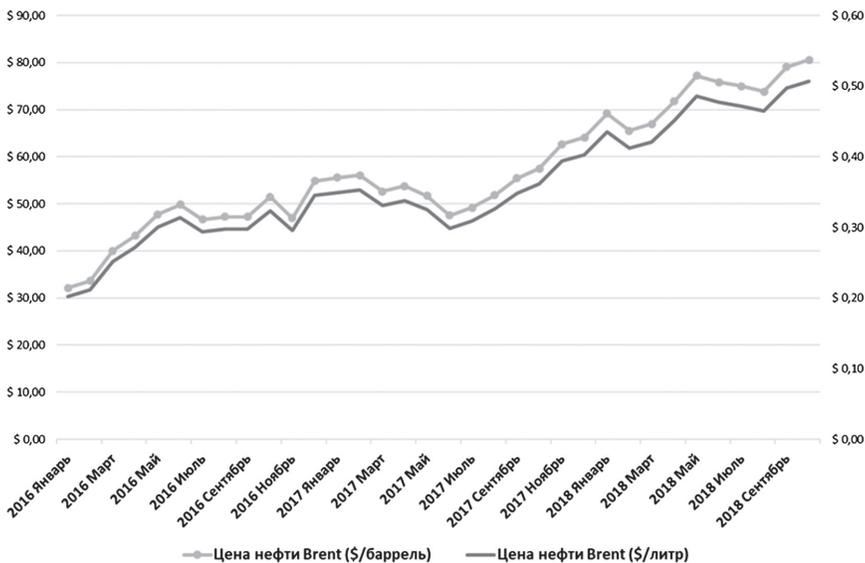


Рис. 9. Динамика цены на нефть Brent

Источник: группа «Московская биржа»

на внутренний рынок. Несмотря на временную стабилизацию, вызванную действиями Правительства Российской Федерации в мае-июне 2018 года, начиная с августа 2018 года, рост оптовых цен возобновился, а «замороженная» ценовая динамика в рознице вновь пришла в движение. Еще в процессе обсуждения тактических административных мер Правительства Российской Федерации (май-июнь) эксперты указывали на то, что стабилизация цен не означает стабилизации ситуации. Независимые АЗС, получив короткую передышку в полтора месяца, уже в сентябре вновь оказались в неблагоприятных условиях, отрасль продолжал лихорадить кризис, а терпение и обходительность крупных компаний подходила к пределу.

В условиях новой ценовой волны старая риторика уже не помогала: ни участники рынка, ни население не верили в благотворность планов Правительства Российской Федерации, о чем говорят социологические исследования. С одной стороны, в СМИ просачивалась информация о желании ВИНК повысить розничные цены на 4–5 руб./л. С другой – в рамках опроса ВЦИОМ было установлено, что 66 % респондентов в росте цен на бензин обвиняют экономическую политику властей.

Начиная с конца октября правила игры менялись еженедельно. При этом меры по стабилизации принимались настолько в «открытом» для независимого сектора и автовладельцев режиме, что узнавать о ре-

зультатах соглашения между нефтяниками и Правительством Российской Федерации приходилось из фотографий неподписанных протоколов заседаний.

В итоге в публичное поле попало два протокола: первый протокол от 31 октября, второй – ноябрьский. По итогам второго протокола результаты торга нефтяников и Правительства Российской Федерации выглядят так:

1. Мелкооптовые цены зафиксированы на уровне, близком к июньскому. При этом уже в начале ноября цена на нефть, а за ней и индекс экспортной альтернативы просели – внутренний рынок стал премиальным (см. рис. 9).

2. Розничные цены разрешено поднимать на уровень не выше +4 % от индикативных значений мелкого опта (позже, однако, выяснилось, что в протоколе ошибка, в действительности же +4 % от цен стел ВИНК). Если же разница будет выше, существует прямое указание на проверку независимой розницы ФНС России, ФАС России и другими надзорными органами.

В начале ноября ситуация казалась еще более критической, чем в середине года. На деле же она была просто абсурдной.

Учитывая среднее по России значение мелкооптового индикатива, среднероссийская маржинальность АЗС в середине ноября составляла 1,7 руб./л. При среднедневном проливе 10 000 литров в сутки операционные затраты АЗС составляют порядка 3 руб./л. Таким образом, предложенная Правительством Российской Федерации и нефтяниками разница между оптом и розницей фиксировала прежде всего перманентную убыточность независимых АЗС. И если вертикально-интегрированные нефтяные компании еще могли компенсировать убытки розницы за счет экспорта и оптовых продаж, то независимым АЗС оставалось только «замотать шланги» и покинуть рынок.

Далее начинают происходить события, которые не вписываются в обыденные рамки. 15 и 16 ноября «Роснефть» не отгружала топливо на биржу. Учитывая, что эта нефтяная компания является основным поставщиком нефтепродуктов в России, рынок стал готовиться к худшему. 15 ноября спрос превышал предложение в 6–7 раз, а 16 ноября, несмотря на возросший (за исключением зимнего дизельного топлива) объем со стороны других продавцов, покупатели скупали нефтепродукты столь активно, что в среднем биржевые цены выросли на 2 %. И это в условиях, когда внутренний рынок был предпочтительнее экспортной альтернативы на 3000 руб./т.

При этом с мелкооптовых баз «Роснефти» товар отгружали неохотно и весьма ограниченно. В Самарской области зимнее дизельное топливо в мелком опте не продавали вообще, по АИ-92 и АИ-95 был выставлен норматив в 20 тонн. В Амурской области заявки по зимнему

дизелю исполнялись на 50 %, а АИ-92 и АИ-95 сторонним организациям не отгружали. В Калужской области заявки принимали и тут же отклоняли. Аналогичную ситуацию можно было наблюдать и в других регионах.

Тем не менее, ситуацию спас «конец года» и тот самый внешний рынок, который создал проблемы на внутреннем рынке нефтепродуктов в середине 2018 года: крупные компании перед закрытием отчетного периода стали избавляться от имеющихся объемов, чтобы успеть их реализовать в условиях еще не возросшей налоговой нагрузки, а цена на сырую нефть и производные товары на внешних рынках просела, что в конечном итоге и привело к снижению внутренних оптовых цен. Объемы биржевых торгов выросли, налоговые изменения еще не вступили в силу, на этом фоне крупнооптовые цены ощутимо просели, что позволило стабилизировать значения маржинальности у независимого сектора.

Однако следует понимать, что подобные позитивные сдвиги кратковременны, а главное – они никоим образом не отразились на розничных ценах и благосостоянии потребителей. И не отразились по очень простой причине: квазидирективный способ розничного ценообразования. Если конечная цена ежегодно индексируется на инфляцию, вряд ли приходится ожидать её снижение в принципе, игроки хеджируют риски будущих возможных диспаритетов. Особенно это важно, если впереди увеличение НДС на два процентных пункта, рост акцизов (3700 руб./т – автомобильные бензины; 2700 руб./т – дизельное топливо), повышение ставки НДС, налогов на имущество и снижение экспортных пошлин. Текущая стабилизация – это затишье перед грядущей бурей, ведь стратегических решений, которые бы комплексно поменяли ситуацию на рынке, принято не было.

Всего этого можно было бы избежать, если не допускать банальных ошибок: при росте привлекательности экспортной альтернативы нужно снижать внутреннюю налоговую нагрузку, а не повышать её. Кроме того, розничные цены в России имеют только возрастающую динамику ввиду правила «инфляция минус»: участники рынка хеджируют риски диспаритета постепенным увеличением цены. В отсутствие свободного механизма ценообразования исчезают стратегии ценовой конкуренции, являющиеся основными для рынков с однородным/стандартным товаром.

Выводы. В России наблюдается тренд на увеличение государственного присутствия в нефтегазовой отрасли, а также повышения степени административного воздействия на внутренние ценовые механизмы. Кроме того, выявлены следующие основные причины дисбалансов российского рынка моторных топлив:

1. Значительный и прогрессирующий уровень концентрации рыночной власти в руках вертикально-интегрированных нефтяных компаний (ВИНК) – как следствие, рост рисков от поведения доминирующих игроков.

2. Возрастающая фискальная нагрузка на сектор в условиях кризиса нефтегазовой отрасли, а также несоответствие динамики налоговых ставок на внутреннем рынке динамике мирового товарного рынка. Рост цен на нефть, наблюдавшийся в 2018 году, совпал с ростом фискальной нагрузки на внутренний рынок, что привело к повышению премиальности экспортных поставок.

3. Совмещение несовместимых механизмов ценообразования на оптовом (рыночный) и розничном (квазидирективный) сегментах отечественного топливного рынка. Если оптовые цены зависят от, во-первых, соотношения спроса и предложения, а, во-вторых, альтернативы экспортных поставок сырья и нефтепродуктов (ключевые индикаторы – цена сырья и netback), то розничный сегмент регулируется правилом «инфляция минус», которое характеризуется низким уровнем адаптивности относительно внешней и внутренней экономической конъюнктуры, а также создает стимулы к постепенному повышению розничных цен без возможности перехода к обратной динамике. Это обусловлено тем, что игроки сталкиваются с регулярным диспаритетом оптовых и розничных цен, что создает стимулы «хеджировать риски» новых диспаритетов посредством постепенного и постоянного роста розничной цены.

4. Низкие объемы биржевой торговли.

5. Низкий уровень прозрачности ценообразования и низкий уровень конкуренции на внутреннем рынке.

6. Отсутствие единых, универсальных и стабильных правил экономической деятельности в нефтегазовом секторе, частая смена режимов регулирования.

7. Первичность интересов бюджета.

Предложения. В соответствии с теми причинами регулярных дисбалансов на розничном рынке моторных топлив, которые выявлены в рамках текущего исследования, предлагаются следующие изменения реформы российского законодательства, подкрепленные анализом ретро-данных и прогнозными значениями в параллели действующего и выработанного в ходе настоящей исследовательской деятельности подхода, изложенные далее.

**ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И КЛЮЧЕВЫЕ НЕДОСТАТКИ
В ДЕЙСТВУЮЩЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ
О ГОСУДАРСТВЕННОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ЦЕН (ТАРИФОВ)
И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ
АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
А ТАКЖЕ СУДОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ СУДОВ
(АРБИТРАЖНЫХ СУДОВ И СУДОВ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ)**

Государственное регулирование цен и тарифов на энергетические ресурсы, в том числе, нефть и газ, а также продукты их переработки, представляет собой легальную форму вмешательства российского государства по целесообразному ограничению свободы в определении тарифов и цен субъектами-поставщиками соответствующих товаров. Вмешательство в правоотношения по реализации нефтепродуктов и газового топлива является вопросом сугубо федеральной компетенции, что основано на п. «ж» ст. 71 Конституции Российской Федерации. Норма данной статьи относит к исключительному ведению Российской Федерации установление правовых основ единого рынка и основы ценовой политики, что не позволяет субъектам Российской Федерации устанавливать свои территориальные правила цено- и тарифообразования в интересующей нас сфере.

Возможность вмешательства государства в ограничение свободы договора предусмотрена в действующем гражданском законодательстве Российской Федерации. Так, в ч. 1 ст. 424 Гражданского кодекса Российской Федерации сказано, что цена любого договора по общему правилу устанавливается соглашением сторон, а в случаях, предусмотренных федеральными законами, прямо применяются цены (тарифы, расценки, ставки и т. п.), которые устанавливают уполномоченные на то органы государственной власти России.

Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ в ч. 1 ст. 342.4 раскрывает формулу, согласно которой рассчитывается стоимость одной единицы условного газового топлива для целей налогообложения. В расчете величины такой единицы задействованы следующие математические показатели: *цена* газа (горючего природного); коэффициент, характеризующий долю добытого газа в общем количестве газа и газового конденсата, добытых в истекшем налоговом периоде на участке недр; *цена газового* конденсата; коэффициент, характеризующий экспортную доходность единицы условного газового *топлива*.

Причем для расчета цены газового конденсата используется самостоятельная формула, куда вовлечены: средняя за истекший налоговый период цена нефти сорта «Юралс» за один баррель, выраженная в долларах США; условная ставка вывозной таможенной пошлины на газовый конденсат; среднее за истекший налоговый период значение курса доллара США к российскому рублю. В свою очередь, цена газа также вычисляется отдельно: путем расчета средней по Единой системе газоснабжения расчетной цены на газ, поставляемый потребителям Российской Федерации (кроме населения), рассчитываемой федеральным органом исполнительной власти в области регулирования тарифов в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Названный порядок подробно раскрыт в Правилах определения средней по Единой системе газоснабжения расчетной цены на газ горючий природный, поставляемый потребителям Российской Федерации (кроме населения), расчетной цены реализации газа за пределы территорий государств – участников Содружества Независимых Государств и расходов на транспортировку и хранение газа за пределами территорий государств – членов Таможенного союза при его реализации за пределы территорий государств – участников Содружества Независимых Государств (утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2015 г. № 107, в ред. от 4 сентября 2015 г.).

Иными словами, Налоговый кодекс Российской Федерации и указанное выше постановление Правительства Российской Федерации согласованно формируют перечень факторных величин, которые влияют на размер цены самого газа и продуктов, из него произведенных. Размер цены в данном случае имеет первостепенное значение для целей налогообложения, однако это не означает, что по приведенному механизму невозможно рассчитать справедливую для рыночных условий цену на газ и продукты его переработки.

По тексту ст. 4 Федерального закона от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам, равно как и транспортировка газа по трубопроводам всех типов относится к сфере деятельности естественных монополий. В ст. 6 этого же федерального закона закреплено полномочие Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации как компетентного органа применять механизм определения (установления) цен (тарифов) или их предельного уровня, а также перечня товаров (работ, услуг) субъектов естественных монополий в качестве способа ценового регулирования.

Единственные два условия, которые должны тут соблюдаться для правомерности совершаемых действий ФАС России: указанные цены (тарифы) регулируются только государством; правила и порядок такого государственного регулирования цен (тарифов) на товары (работы,

услуги) утверждаются Правительством Российской Федерации. О таких постановлениях Правительства Российской Федерации, актуальных в рамках рассматриваемой статьи федерального закона, будет сказано позднее.

Федеральный закон от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» в ст. 8 наделяет Правительство Российской Федерации полномочием устанавливать принципы формирования цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке по газотранспортным и газораспределительным сетям. Отдельно Правительство Российской Федерации устанавливает порядок компенсации убытков, понесенных газораспределительными организациями при поставках газа населению в соответствии с льготами, предусмотренными законодательством Российской Федерации.

Указанные принципы цено- и тарифообразования на газ содержатся в постановлении Правительства Российской Федерации от 22 мая 2002 г. № 328 «О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2000 г. № 1021» (редакция не изменялась), где собраны Основные положения формирования и государственного регулирования цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке на территории Российской Федерации.

Перечисленные выше федеральный закон и сопутствующее ему постановление Правительства Российской Федерации не рассчитаны исключительно на потребителей газа как конечного продукта, не подлежащего переработке. В ст. 2 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» под потребителями понимаются, в том числе, лица, приобретающие газ для собственных производственных или иных хозяйственных нужд, то есть, и для выработки газового топлива. Аналогичное положение прописано в п. 2 гл. I Основных положений формирования и государственного регулирования цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке на территории Российской Федерации, где прямо говорится об использовании конечными потребителями газа в качестве топлива и сырья.

Факторы, влияющие на итоговую величину цены газового топлива, могут быть найдены в п. 11 гл. IV указанных Основных положений, где в их числе названы: возмещение организациям, осуществляющим регулируемые виды деятельности, экономически обоснованных затрат, связанных с добычей, транспортировкой, переработкой, хранением, распределением и поставкой (реализацией) газа при регулировании оптовых цен; установление для организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности, обоснованной нормы прибыли на капитал, используемый в регулируемых видах деятельности; удовлетворение платежеспособного спроса на газ, достижение баланса экономических интересов покупателей и поставщиков газа; учет

в структуре регулируемых цен (тарифов) всех налогов и иных обязательных платежей, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации; учет разницы в стоимости услуг по транспортировке и поставке (реализации) газа различным группам потребителей и в различные районы страны; развитие внутриотраслевой (в сфере поставок газа) и межотраслевой (между замещающими видами топлива) конкуренции.

Ст. 20 Федерального закона от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» провозглашает в ч. 1, что по согласованию между покупателем энергетических ресурсов и лицом, имеющим в соответствии с законодательством Российской Федерации право на осуществление продажи, поставок, передачи соответствующих энергетических ресурсов такому покупателю, условия энергосервисного договора (контракта) могут включаться в договоры купли-продажи, поставки, передачи энергетических ресурсов, в том числе, если передается газовое топливо, используемое в качестве моторного, т. е. цена на данный товар может быть согласована в самом договоре его сторонами.

В то же время в ч. 6 ст. 25 данного закона закреплено, что в целях экономического стимулирования энергосбережения и повышения энергетической эффективности при осуществлении регулируемых видов деятельности регулирование цен (тарифов) на товары, услуги организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности (в частности, это субъекты естественных монополий согласно ст. 2 этого же федерального закона), должно осуществляться в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о государственном регулировании цен (тарифов). Ценообразование (установление тарифов) должно происходить преимущественно в форме установления долгосрочных тарифов на основе долгосрочных параметров регулирования деятельности организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности, в том числе на основе метода обеспечения доходности инвестированного капитала, в частности, с применением метода сравнения.

При этом цены (тарифы) на товары, услуги организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности, могут устанавливаться как в числовом выражении, так и в виде формул и зависят от исполнения такими организациями показателей надежности и качества поставляемых товаров, оказываемых услуг. Единственным исключением, в отношении которого не применяются все вышеизложенные нормы ст. 25, являются поставка и транспортировка газа. Показатели надежности и качества поставки регулируются постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2009 г. № 1220 «Об определении применяемых при установлении долгосрочных тарифов показателей

надежности и качества поставляемых товаров и оказываемых услуг» (в ред. от 24 мая 2017 года).

В дополнение к этому ч. 8 ст. 25 указанного федерального закона устанавливает, что при переходе на расчеты за энергетические ресурсы (по смыслу раскрытия данного термина в ст. 2 закона это могут быть, в том числе, нефть и газ) на основании данных, определенных при помощи приборов учета используемых энергетических ресурсов, в подлежащую учету при установлении регулируемых цен (тарифов) на услуги по передаче соответствующих энергетических ресурсов необходимую валовую выручку организаций, осуществляющих передачу энергетических ресурсов, могут включаться затраты таких организаций на реализацию действий по сокращению потерь энергетических ресурсов, возникающих при их передаче, на период не более чем пять лет при условии обеспечения экономического эффекта для потребителей от такого сокращения в виде уменьшения стоимости используемых энергетических ресурсов в сопоставимых условиях. Таким образом, стремление к обеспечению энергосбережения предполагает возможное кратковременное увеличение тарифов на передаваемые ресурсы.

Кроме того, при осуществлении государственного регулирования цен (тарифов) на товары, услуги организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности, может предусматриваться сохранение за такими организациями экономии, полученной ими при осуществлении регулируемых видов деятельности в результате проведения мероприятий по сокращению объема используемых энергетических ресурсов (в том числе потерь энергетических ресурсов при их передаче), при условии, что затраты на проведение этих мероприятий не учтены и не будут учтены при установлении регулируемых цен (тарифов) на товары, услуги таких организаций, не финансировались и не будут финансироваться за счет бюджетных средств. То есть, в этом случае, энергосбережение никак не отражается на величине цен (тарифов).

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в ч. 1 ст. 108 предусматривает: в целях обеспечения энергоэффективности при закупке товаров, работ, услуг, относящихся к сфере деятельности субъектов естественных монополий и к моторному газоснабжению по регулируемым в соответствии с законодательством Российской Федерации ценам (тарифам), а также поставок топлива, используемого в целях выработки энергии, заказчики вправе заключать энергосервисные контракты, предмет которых является совершение исполнителем действий, направленных на энергосбережение и повышение энергетической эффективности использования указанных энергетических ресурсов.

При этом начальная (максимальная) цена такого энергосервисного контракта (цена лота) определяется с учетом фактических расходов заказчика на поставки энергетических ресурсов за прошлый год и не может превышать указанные расходы с учетом особенностей, установленных Правительством Российской Федерации. Особенности отражены в постановлении Правительства Российской Федерации от 18 августа 2010 г. № 636 «О требованиях к условиям энергосервисного договора (контракта) и об особенностях определения начальной (максимальной) цены энергосервисного договора (контракта) (цены лота)» (в ред. от 10 декабря 2016 г.). Следовательно, по общему правилу, рост тарифов здесь законодательно ограничен.

При осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд в конкурсной документации, документации об аукционе, извещении о проведении запроса котировок указывается начальная (максимальная) цена энергосервисного контракта (цена лота), в том числе, расходы на поставки энергетических ресурсов, в отношении каждого вида товаров, работ, услуг с указанием количества таких товаров, работ, услуг и стоимости единицы каждого товара, каждой работы, каждой услуги.

Отдельно энергосервисный контракт должен также содержать одно из следующих условий, в конечном счете, влияющих на размер взимаемых тарифов:

1) расчет фиксированного размера экономии в денежном выражении соответствующих расходов заказчика на поставки энергетических ресурсов, максимального процента указанной экономии, который может быть уплачен исполнителю в соответствии с энергосервисным контрактом;

2) расчет подлежащего уплате исполнителю в соответствии с энергосервисным контрактом фиксированного процента экономии в денежном выражении соответствующих расходов заказчика на поставки энергетических ресурсов, минимального размера указанной экономии в денежном выражении;

3) расчет минимального размера экономии в денежном выражении соответствующих расходов заказчика на поставки энергетических ресурсов, максимального процента указанной экономии, который может быть уплачен исполнителю в соответствии с энергосервисным контрактом.

Важным обстоятельством, ограничивающим возможный рост тарифов на энергетические ресурсы при совершении государственных и муниципальных закупок, можно считать положения ч. 5 ст. 108 рассматриваемого федерального закона, где сказано, что заказчик, уполномоченный орган, уполномоченное учреждение в конкурсной документации, документации об электронном аукционе, извещении о проведении запроса котировок вправе указать предельный размер возможных расходов заказчика в связи с исполнением энергосервисного контракта.

В итоге всего вышеизложенного в соответствии с ч. 6 и 10 названной ст. 108 при заключении энергосервисного контракта закупка проводится путем снижения одного из следующих показателей: цены энергосервисного контракта или процента экономии (о ней шла речь выше); предложения о сумме, определяемой как разница между соответствующими расходами заказчика на поставки энергетических ресурсов (начальной (максимальной) ценой контракта) и предложенной участником такого аукциона экономией в денежном выражении указанных расходов; предложения о сумме, определяемой как разница между соответствующими расходами заказчика на поставки энергетических ресурсов (начальной (максимальной) ценой контракта) и экономией в денежном выражении указанных расходов, предложенной участником такого аукциона и уменьшенной на стоимостную величину, соответствующую предложенному участником такого аукциона проценту этой экономии.

При этом ч. 18 все той же статьи гласит, что оплата энергосервисного контракта осуществляется, исходя из размера предусмотренных этим контрактом: экономии в натуральном выражении соответствующих расходов заказчика на поставки энергетических ресурсов, а также процента такой экономии, определенной в стоимостном выражении по ценам (тарифам) на соответствующие энергетические ресурсы, фактически сложившимся за период исполнения этого контракта. Поэтому рост рыночных цен на такие ресурсы может все равно привести к увеличению цены энергосервисного контракта при всех попытках законодателя, рассмотренных выше, ориентировать ее на снижение.

Если говорить о подзаконных нормативных правовых актах в анализируемой сфере, то Указ Президента России от 17 сентября 1992 г. № 1089 «О государственном регулировании цен на отдельные виды энергоресурсов» стал первым актом, который четко установил специальные размеры снабженческо-сбытовых надбавок к ценам на нефтепродукты. Однако в дальнейшем произошел отказ от данного правового механизма в связи с принятием Указа Президента России от 28 февраля 1995 г. № 221 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» (в ред. от 30 апреля 2016 г.), который в п. 1 поставил своей задачей дальнейшую либерализацию цен и тарифов в экономике с сохранением регулирования цен и тарифов лишь в отношении субъектов естественных монополий на основе профильного законодательства.

Постановление Правительства Российской Федерации от 19 мая 1994 г. № 497 «О тарифных льготах в отношении вывозимых из Российской Федерации нефти и нефтепродуктов собственного производства предприятий с иностранными инвестициями» утвердило Положение о порядке определения размеров и сроков действия тарифных

льгот, предоставляемых в виде частичного или полного освобождения при вывозе с таможенной территории Российской Федерации нефти и нефтепродуктов, отнесенных к продукции собственного производства предприятий с иностранными инвестициями. В данном случае согласно п. 1.1 Положения устанавливается порядок расчета размеров и сроков действия предоставляемых тарифных льгот при вывозе с таможенной территории Российской Федерации нефти и нефтепродуктов собственного производства предприятий с иностранными инвестициями, зарегистрированных по 31 декабря 1993 года.

Иностранные инвестиции как категорию указанное Положение рассматривает достаточно широко. По тексту его п. 1.3 под иностранными инвестициями, подлежащими учету для целей определения размера и срока действия тарифной льготы, понимаются инвестиции, осуществленные за счет следующих источников: вкладов иностранных инвесторов в уставный фонд предприятия; иностранных кредитов, предоставленных предприятию для формирования капитальных вложений, связанных с добычей нефти и производством нефтепродуктов; прибыли по проектам производства продукции, реинвестируемой предприятием в данные проекты.

Несмотря на то, что здесь речь идет сугубо о таможенных тарифах и об узком круге предприятий, который уже не может более расширяться, начиная с 1994 г., данное Положение фактически позволяет отдельным российским компаниям, имеющим иностранное участие, более выгодно (за счет льгот) поставлять нефть и нефтепродукты в порядке экспорта за рубеж, нежели распространять эти товары на внутреннем рынке. Это автоматически может сопутствовать дефициту нефтепродуктов внутри Российской Федерации и сказаться соответствующим образом на уровне цен на внутрироссийские нефтепродукты.

Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2000 г. № 1021 «О государственном регулировании цен на газ, тарифов на услуги по его транспортировке и платы за технологическое присоединение газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям на территории Российской Федерации» утвердило «Основные положения формирования и государственного регулирования цен на газ, тарифов на услуги по его транспортировке и платы за технологическое присоединение газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям на территории Российской Федерации». В настоящих Положениях перечисляются и описываются, с нормативной точки зрения, процессы формирования тарифов на газ при последовательном прохождении отдельных стадий хозяйственной деятельности в газовой отрасли: добычи, транспортировки, хранения и поставки (реализации) – все они указаны в п. 2 данного постановления Правительства Российской Федерации.

П. 2 Положений закрепляет базовые понятия, смысл которых позволяет говорить о существующих пределах увеличения/уменьшения цены на газ и, следовательно, газовое топливо: предельный максимальный и предельный минимальный уровни оптовых цен на газ, регулируемая оптовая цена на газ, регулируемая плата за снабженческо-сбытовые услуги. Тем не менее, нормы этих Положений не являются полностью универсальными, так как регулируемые оптовая цена на газ и плата за снабженческо-сбытовые услуги не распространяются на газ, добываемый организациями, не являющимися аффилированными лицами ПАО «Газпром» и (или) организаций-собственников региональных систем газоснабжения.

Также установленная модель тарифообразования не распространяется на созданные во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 17 ноября 1992 г. № 1403 «Об особенностях приватизации и преобразования в акционерные общества государственных предприятий, производственных и научно-производственных объединений нефтяной, нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения» (в ред. от 25 сентября 2000 г.), а также на деятельность, сопряженную с природным газом, добытым и реализуемым на организованных торгах ПАО «Газпром» и его аффилированными лицами в объемах, определяемых Правительством Российской Федерации.

В механизме определения отдельных составляющих конечной цены на газ для его потребителя заложены и некоторые диспозитивные конструкции. Так, в силу п. 3 Положений цена на газ для потребителя газа на границе раздела газораспределительных сетей и сетей потребителя газа формируется из регулируемых оптовой цены на газ или оптовой цены на газ, определяемой по соглашению сторон. При этом должны быть учтены: установленные предельные уровни, *тарифы* на услуги по его транспортировке по газораспределительным сетям, специальные надбавки к *тарифам* на услуги по транспортировке *газа* по газораспределительным сетям, предназначенные для финансирования программ газификации, и плата за снабженческо-сбытовые услуги. В случае если в осуществлении поставок газа потребителям газа участвует несколько организаций, регулируемая плата за снабженческо-сбытовые услуги, взимаемая с потребителей газа, распределяется между организациями опять же по соглашению сторон.

Сами положения не устанавливают точные оптовые цены на газ, их можно найти в сопутствующем приказе Федеральной антимонопольной службы от 11 мая 2018 г. № 609/18 «Об утверждении оптовых цен на газ, добываемый ПАО «Газпром» и его аффилированными лицами, предназначенный для последующей реализации населению» (редакция не изменялась). Что касается оптовой поставки сжиженного газа, то в отношении нее должен применяться приказ Федеральной службы по та-

рифам от 28 ноября 2006 г. № 312-э/8 «Об утверждении Методических указаний по регулированию оптовых цен на сжиженный газ для бытовых нужд» (в ред. от 30 июля 2008 г.). Розничные цены на газ, в свою очередь, устанавливаются с учетом требований приказа Федеральной службы по тарифам от 27 октября 2011 г. № 252-э/2 «Об утверждении Методических указаний по регулированию розничных цен на газ, реализуемый населению» (в ред. от 10 декабря 2015 г.).

Непосредственно формула расчета цены газа (к ней отсылает п. 11.1 Положений), позволяющая пересчитывать при необходимости оптовые цены, также нормативно закреплена в приказе Федеральной службы по тарифам от 9 июля 2014 г. № 1142-э «Об утверждении Положения об определении формулы цены газа» (в ред. от 24 марта 2015 г.). В формировании цены на газ по формуле учитываются следующие показатели: средняя по Единой системе газоснабжения Российской Федерации расчетная цена на газ, обеспечивающая равную доходность поставок газа потребителям Российской Федерации и потребителям, находящимся за пределами территорий государств – участников Содружества Независимых Государств; понижающий коэффициент, обеспечивающий соответствие изменения роста цен на газ средним параметрам ежегодного изменения цен на газ, поставляемый потребителям Российской Федерации (кроме населения); коэффициент дифференциации, отражающий отклонение цены для определенного, так называемого ценового пояса относительно средней по Единой системе газоснабжения Российской Федерации расчетной цены на газ, обеспечивающей равную доходность поставок газа потребителям Российской Федерации и потребителям, находящимся за пределами территорий государств – участников Содружества Независимых Государств, с учетом понижающего коэффициента.

Расчетная же цена на газ определяется по своей формуле с учетом: расчетной цены реализации газа за пределы территорий государств – участников Содружества Независимых Государств; ставки экспортной таможенной пошлины на газ; величины расходов на транспортировку и хранение газа при его реализации за пределы территорий государств – участников Содружества Независимых Государств; разницы между средней стоимостью транспортировки газа от мест добычи до границы Российской Федерации и средней стоимостью транспортировки газа от мест добычи до потребителей Российской Федерации. Наконец, расчетная цена реализации газа получается путем математического соотношения цен на сырье (мазут и газойль) и официального обменного курса российского рубля к доллару США.

В любом случае процессы установления тарифов не должны противоречить основным принципам газового ценообразования, отраженным в п. 11 Положений. К этим принципам отнесены: возмещение организациям, осуществляющим регулируемые виды деятельности в области

газоснабжения, экономически обоснованных затрат при регулировании оптовых цен и тарифов; установление для организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в области газоснабжения, обоснованной нормы прибыли на капитал, используемый в таких видах деятельности; удовлетворение платежеспособного спроса на газ и достижение баланса экономических интересов покупателей и поставщиков газа; учет в структуре регулируемых цен и тарифов всех налогов и иных обязательных платежей, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации; учет разницы в стоимости услуг по транспортировке и поставке (реализации) газа различным группам потребителей и в различные районы страны; развитие внутриотраслевой (в сфере поставок газа) и межотраслевой (между замещающими видами топлива) конкуренции, а также применение метода сравнения уровня оптовой цены на газ с уровнем цен на газ на внешних рынках; возмещение газораспределительным организациям экономически обоснованных затрат, связанных с оказанием услуг по технологическому присоединению к газораспределительным сетям.

С 18 декабря 2018 года в связи с вступлением в силу норм постановления Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2018 г. № 1442 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации по вопросам государственного регулирования цен на газ» (редакция не изменялась) указанные выше принципы распространяются на правоотношения по определению цены газа на организованных торгах, а также по расчету розничных цен на газ и сжиженный газ.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 980 «О государственном регулировании тарифов на услуги субъектов естественных монополий по транспортировке нефти и нефтепродуктов» (в ред. от 4 сентября 2015 г.) были утверждены Правила государственного регулирования тарифов или их предельных уровней на услуги субъектов естественных монополий по транспортировке нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам, равно как и Перечень услуг субъектов естественных монополий в сфере транспортировки нефти и *нефтепродуктов* по магистральным трубопроводам, *тарифы* на которые регулируются государством.

В п. 3 это постановление Правительства Российской Федерации уточнило, что Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации разрабатывает и утверждает методические указания по установлению *тарифов* или их предельных уровней на услуги субъектов естественных монополий по транспортировке нефти и *нефтепродуктов* по магистральным трубопроводам. Отдельно оговорено, что указания ФАС России касаются и транспортировки нефти по магистральным трубопроводам по маршрутам, включающим в себя

транспортировку нефти по магистральным трубопроводам, входящим в трубопроводную систему «Восточная Сибирь – Тихий океан», с учетом использования железнодорожного транспорта и услуг в транспортных терминалах и специального морского нефтяного порта Козьмино для поставки нефти на внешние рынки в пределах своих полномочий. Таким образом, ФАС России уполномочена учитывать то, как сложность логистики нефтепродуктов отражается на их конечной стоимости для покупателя.

П. 3 вышеупомянутых Правил уточняет, что осуществляется не только государственное регулирование тарифов на услуги субъектов естественных монополий по транспортировке нефти и *нефтепродуктов* по магистральным трубопроводам, а также по комплексной транспортировке нефти, но и государственное регулирование их предельных уровней (в первую очередь максимальных). При этом в случае установления регулирующим федеральным органом власти предельных уровней тарифов субъект естественной монополии самостоятельно определяет тарифы в рамках их предельных уровней, то есть данный вопрос решается в частично диспозитивном правовом духе.

В отличие от газовой сферы изучаемые Правила не содержат в себе отсылок к точным формулам определения тарифов на транспортировку нефтепродуктов. Есть лишь указания на методы расчета таких тарифов (п. 12): экономически обоснованных расходов (п. 13); экономически обоснованной доходности инвестированного капитала (п. 14); предельных максимальных *тарифов* или предельного соотношения со стоимостью транспортировки нефти и *нефтепродуктов* по альтернативному маршруту альтернативными видами транспорта (п. 15); индексации тарифов (п. 16).

При расчете тарифов первым способом учитываются: индексы изменения цен на товары (работы, услуги), потребляемые субъектами естественных монополий для оказания услуг по транспортировке нефти и нефтепродуктов; прогнозируемая субъектами естественных монополий прибыль от реализации услуг по транспортировке нефти и нефтепродуктов; потребность субъектов естественных монополий в средствах на обслуживание заемного капитала, развития производства и выплаты дивидендов; планы капитальных вложений субъектов естественных монополий и источники их финансирования; динамика расходов, связанных с оказанием услуг по транспортировке нефти и *нефтепродуктов* в предыдущий период регулирования, а также прогнозные показатели инфляции на расчетный период действия *тарифов*. П. 13.1 поясняет, что *дополнительно* могут учитываться расходы, связанные с оказанием услуг по комплексной транспортировке нефти, при сохранении расчетного планового объема выручки субъектов естественных монополий от оказания услуг по транспортировке нефти.

Второй метод расчета основан на исследовании и увязке: покрытия текущих эксплуатационных расходов; возврата инвестированного капитала; получения дохода на инвестированный капитал. Третий метод точно не описан, только предусмотрено, что он предполагает своей целью развитие конкурентных отношений и определение *тарифов*, исходя из сравнения эффективности транспортировки нефти и *нефтепродуктов* по альтернативному маршруту альтернативными видами транспорта.

Аналогична ситуация и с четвертым методом расчета тарифов, поскольку в Правилах механизм его применения раскрыт крайне лаконично. Метод применяется при изменении условий хозяйственной деятельности субъектов естественных монополий и незначительном (в рамках прогнозного уровня инфляции) отклонении фактического объема выручки от планового. Математически метод индексации выглядит как умножение тарифов на величину индекса изменения тарифов, определяемого регулирующим органом власти.

Тем не менее, какой бы метод расчета тарифов не применялся, в их основу заложено обязательное определение одного из необходимых показателей (п. 18 Правил): расчетного объема услуг по транспортировке нефти и *нефтепродуктов* на период регулирования, определяемого, исходя из показателей за отчетный период с учетом заявок пользователей услуг на планируемый период; расчетного планового объема выручки на период регулирования, требуемой для возмещения экономически обоснованных расходов субъектов естественных монополий, связанных с оказанием услуг по транспортировке нефти и нефтепродуктов; эффективности транспортировки нефти и нефтепродуктов по альтернативному маршруту трубопроводным транспортом или альтернативными видами транспорта, определяемой на основе мониторинга рынка транспортных услуг путем сопоставления суммарных затрат заказчиков услуг по транспортировке нефти и нефтепродуктов тем или иным транспортом.

П. 20 Правил предполагает приоритетность использования трубопроводов для транспортировки нефтепродуктов, что отражается на величине ее тарифов. Там сказано, что государство стимулирует увеличение загрузки трубопроводных мощностей и развивает конкуренцию с альтернативными видами транспорта. Для этого регулирующий орган власти вправе дифференцировать *тарифы* в зависимости от объемов и характеристик транспортируемых нефти и *нефтепродуктов*.

Кроме этого, на размер тарифов влияют: необходимость создания равных условий поставки нефти на внешние рынки с учетом складывающейся на них ценовой конъюнктуры; необходимость обеспечения снижения удельной стоимости транспортировки нефти по мере увеличения ее расстояния; необходимость развития новых регионов добычи нефти

и обеспечения привлекательности ее перевозки по всему маршруту комплексной транспортировки нефти с учетом его протяженности (п. 20.1–20.3). К сожалению, в этих пунктах Правил не говорится, касается ли это влияние также транспортировки нефтепродуктов, нет и отсылки на те акты, где описан механизм учета всех этих необходимостей.

Инструкция по планированию, учету и калькулированию себестоимости продукции на нефтеперерабатывающих и нефтехимических предприятиях (утв. приказом Минтопэнерго России от 17 ноября 1998 г. № 371) является ярким примером отражения в правовом акте практической математической модели того, как цена нефти влияет на цену получаемых из нее нефтепродуктов. Так, в таблицах 1–4 (п. 6.6–6.10) раскрыта калькуляция себестоимости: продуктов прямой перегонки нефти и с использованием комбинированных установок (бензин, керосин и др.); битумов; смазок и смазочных материалов. Недостатками модели являются фиксированная цена нефти, используемая для расчетов внутри модели, и отсутствие увязки с новейшими технологическими процессами, использование которых может влиять на себестоимость нефтепродуктов и которые еще были неизвестны в рамках данной отрасли в 1998 году.

Перечень расходов (затрат), которые учитываются при создании нефтепродуктов, дан в главе II части третьей Инструкции. В него входят: затраты на покупку нефти у нефтегазодобывающих предприятий, входящих в нефтяную компанию, или других хозяйствующих субъектов, в том числе и посредников; оплата услуг поставщиков на перекачку, перевалку и налив нефти, т. е. ее транспортировку от нефтегазодобывающих до нефтеперерабатывающих предприятий; оплата услуг по переработке нефти; затраты нефтяной компании по организации, планированию и управлению производством нефтепродуктов; прочие производственные затраты, входящие в состав себестоимости нефтепродуктов в соответствии с установленным законодательством порядком, но не относящиеся к ранее перечисленным статьям затрат; коммерческие расходы – затраты нефтяной компании по сбыту нефтепродуктов.

Непосредственно формула расчета себестоимости нефтепродуктов продемонстрирована в главе II части четвертой Инструкции (п. 2.1). В ней учитываются коэффициент прямых затрат, оптовая цена на нефть (сырую), фактические эксплуатационные расходы и коэффициент их изменения под влиянием факторов удорожания/удешевления. Значения некоторых коэффициентов даются в рассчитанном виде и предлагаются к прямому применению (например, в п. 2.9 главы II части четвертой).

Приказ Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации от 26 октября 2009 г. № 712 «О переходе на новую систему мониторинга розничных и оптовых цен на нефтепродукты» содержит в своих приложениях Порядок проведения Федеральной антимонопольной

службой Российской Федерации мониторинга оптовых и розничных цен на нефтепродукты. Система мониторинга позволяет всецело охватить состояние цен на рынке нефтепродуктов, в том числе, изучая деятельность хозяйствующих субъектов.

Под последними понимаются мелкооптовые продавцы, которые приобретают нефтепродукты на крупнооптовом рынке, складывают для хранения на нефтебазе (или покупают уже складированные нефтепродукты) и отгружают нефтепродукты с нефтебазы мелкооптовым покупателям. При этом для мониторинга отбираются хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность в регионе на оптовом рынке второго уровня и удовлетворяющие любому из следующих условий: входение в группу лиц или статус аффилированной структуры вертикально интегрированных нефтяных компаний (ВИНК); занятие доли на рынке определенного нефтепродукта в 5 % и более.

В соответствии с п. 1.3 Порядка проводится мониторинг и в розничном сегменте рынка нефтепродуктов. В целях мониторинга розничных цен здесь выбираются хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность на розничном рынке в регионе и удовлетворяющие любому из следующих условий: входение в группу лиц или статус аффилированной структуры ВИНК; занятие доли на рынке определенного нефтепродукта в 5 % и более; наличие в пользовании (собственности, в аренде, на основании договоров оперативного управления и иных договоров) парка АЗС, составляющего 5 % и более от всего парка АЗС в регионе. Уточнено, что мониторинг цен осуществляется на трех АЗС каждого из выбранных объектов мониторинга: АЗС в городе, АЗС на трассе, АЗС в районе.

Для усовершенствования системы отслеживания того, как субъекты рынка услуг транспортировки нефтепродуктов выполняют правила тарифообразования в соответствующей сфере (о них речь заходила выше), был принят приказ Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации от 14 июля 2016 г. № 935/16 «Об утверждении форм, сроков и периодичности раскрытия информации субъектами естественных монополий, оказывающими услуги по транспортировке нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам, а также правил заполнения указанных форм».

Настоящий приказ, в частности, утвердил 14 форм годовых отчетов для субъектов естественных монополий: о наличии (отсутствии) технической возможности доступа к регулируемым услугам по транспортировке нефти и нефтепродуктов; об общей пропускной способности магистрального нефтепровода или нефтепродуктопровода; о типовых условиях публичных договоров оказания регулируемых услуг по транспортировке нефти и нефтепродуктов субъектами естественных монополий и (или) подключению (присоединению)

к магистральному трубопроводу; о контрагентах, договоры с которыми заключены на условиях, отличных от типовых условий публичных договоров оказания регулируемых услуг по транспортировке нефти и нефтепродуктов субъектами естественных монополий и (или) подключению (присоединению) к магистральному трубопроводу; о тарифах на услуги по транспортировке нефти по магистральным нефтепроводам; о ставках *тарифов* на услуги по перекачке *нефтепродуктов* и выполнению заказа и диспетчеризации транспортировки *нефтепродуктов* по магистральным нефтепродуктопроводам; о ставках *тарифов* на услуги по наливу, перевалке и сдаче *нефтепродуктов* из системы магистральных нефтепродуктопроводов и др.

Отдельные ненормативные документы, изданные в рамках системы государственного управления тарифо- и ценообразованием на рынке углеводородов, освещают практические аспекты изменения уровня цен и тарифов в России. В частности, федеральными органами исполнительной власти описываются ситуации и разъясняются причины резкого изменения цен и тарифов в определенные периоды времени. К указанным документам можно отнести: Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 7 декабря 2009 г. № Д22-975 «О росте цен на нефтепродукты» или Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 12 октября 2011 г. № ОГ-Д22-1653 «О ценах на нефтепродукты и газ».

Например, в последнем Письме было объяснено, что рост цен на нефтепродукты в Российской Федерации в течение 2011 года был обусловлен рядом объективных и субъективных факторов:

- дефицитом нефтепродуктов, вызванным увеличением мировых цен и ростом привлекательности экспортных поставок нефтепродуктов для нефтяных компаний, а также ростом спроса на бензин в период начала отпускного сезона и в связи с общим ростом автопарка в конце 2010 – начале 2011 года;

- сокращением предложения нефтепродуктов на российском рынке, вызванным тем, что часть нефтеперерабатывающих заводов оказалась не в состоянии вырабатывать нефтепродукты, отвечающие требованиям технического регламента, которые вступили в силу с 1 января 2011 года, а также ведением на ряде заводов планового ремонта, который традиционно осуществляется весной и осенью;

- злоупотреблениями со стороны нефтяных компаний, которые занимают доминирующее положение на рынках нефтепродуктов.

Подобные аналитические документы позволяют обратить внимание компетентных органов власти на «тонкие» места в законодательстве и, превентивно их устраняя, не допускать повторения резких скачков цен на нефтепродукты и газовое топливо в дальнейшем.

Анализ положений проектов нормативных актов и законодательных предложений представителей российской юридической доктрины, затрагивающих вопросы ценового и тарифного регулирования в сфере реализации нефтепродуктов и газового топлива

Представители российской юридической доктрины уже долгое время посвящают свои научные исследования вопросам тарификации и ценообразования в сфере нефтепродуктов и газового топлива. В данной главе разберем наиболее актуальные научные работы, которые предлагают определенным образом решить сохраняющиеся в профильном законодательстве проблемы.

Так, Е. Н. Ерина в своей статье «Проблемы ценового регулирования в отношении субъектов естественных монополий топливно-энергетического комплекса»⁴³ отмечает, что «...Федеральный закон «О естественных монополиях» не определяет правовые, экономические и организационные основы отношений, возникающих при создании, функционировании и развитии систем магистрального трубопроводного транспорта. Поэтому многие аспекты отношений, в которые вступают организации магистрального трубопроводного транспорта при выполнении своих функций, до настоящего времени не имеют законодательного закрепления. В результате не всегда обеспечивается эффективность проведения государственной политики в сфере деятельности субъектов естественных монополий, занятых транспортировкой газа, нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам».

Делая выводы, названный выше ученый сводит задачи метода ценового регулирования в сфере естественных монополий на современном этапе развития экономики к: созданию четкого правового регулирования правил перехода от естественно-монопольных рынков к конкуренции; поиску и правовой регламентации альтернативных методов ценообразования, позволяющих хозяйствующим субъектам действовать в зависимости от конкретно сложившейся экономической ситуации; законодательной регламентации границ компетенции органов государственного регулирования тарифов в отношении установления тарифов или их предельных уровней, с одной стороны, и участников по договорам в отношении определения свободной цены, с другой.

Также данный исследователь выступает за окончательное принятие Федерального закона «О магистральном трубопроводном транспорте»⁴⁴, так как «...в проекте федерального закона «О магистральном

⁴³ Журнал «Законодательство и экономика», 2008, № 4.

⁴⁴ Текст его проекта № 99045329-2 доступен по адресу URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=953#045774592546190096>.

трубопроводном транспорте» закрепляется положение, в соответствии с которым при установлении тарифов учитываются экономически обоснованные затраты и прибыль, а также обеспечение эксплуатирующих организаций систем магистрального трубопроводного транспорта (магистральных трубопроводов) финансовыми ресурсами, необходимыми для обеспечения надежного и безопасного функционирования и развития сети их трубопроводов».

Указанный законопроект имеет свою историю рассмотрения. В конце 1999 года он был принят Государственной Думой Российской Федерации в первом чтении. В рамках подготовки указанного законопроекта ко второму чтению Комитетом Государственной Думы по энергетике, транспорту и связи проводился ряд парламентских слушаний по различным аспектам поставленного вопроса. В итоге законопроект не был рассмотрен снова длительное время и был окончательно отклонен только лишь 25 октября 2017 года постановлением № 2506-7 ГД в связи с появлением другого законопроекта в настоящей области регулирования (о нем скажем позднее).

Однако при всех возможных достоинствах законопроекта оценен он пока как не полностью проработанный. Минэкономразвития России 29 августа 2017 года был сделан вывод о недостаточном обосновании решения проблемы, заявленной разработчиком (Минэнерго России), а также о наличии положений, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности или способствуют их введению.

Кроме этого, министерством было отмечено, что в проекте акта имеются положения, которые способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности или способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации⁴⁵.

Сегодня существует еще один актуальный законопроект, посвященный регулированию тарифов и цен на отдельные товары со стороны государства. Это проект федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)». Его разработчиком выступила ФАС России, в Государственную Думу проект акта пока не был внесен⁴⁶. Порядок подготовки проекта нормативного акта в итоге дошел до стадии оценки его регулирующего воздействия, и результат экспертизы пока был дан отрицательный.

⁴⁵ Текст описываемого экспертного заключения представлен по адресу URL: <http://regulation.gov.ru/Files/GetFile?fileid=fc94b23d-1470-4441-89f7-3d8cb483693c>.

⁴⁶ Текст законопроекта в текущей редакции доступен по адресу URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=PRJ; n=170634#08476866754014656>.

В ст. 4 (п. 1-2 ч. 1) законопроекта сказано, что транспортировка нефти, нефтепродуктов и газа по трубопроводам является деятельностью, где осуществляется государственное регулирование цен. Ст. 5 уточняет, в отношении каких этапов транспортировки нефти и нефтепродуктов применяется регулирование тарифов (перекачка, диспетчеризация, перевалка, сдача, налив), аналогичное предусмотрено и для этапов газоснабжения: транспортировка по газопроводам, транспортировка по газораспределительным сетям, снабженческо-бытовые услуги, присоединение к газораспределительным сетям. Причем, регулированию подлежат одновременно и розничные, и оптовые цены на газ, и специальные надбавки к тарифам на газоснабжение.

В ст. 28 законопроекта уточнено, что на величину тарифов прямо влияют материальные расходы субъекта, ценообразование в деятельности которого регулируется. Ч. 1 указанной статьи раскрывает, какие именно затраты к таким расходам относятся, а именно: на приобретение сырья и (или) материалов, используемых для осуществления регулируемых видов деятельности и (или) образующих их основу либо являющихся необходимым компонентом при осуществлении регулируемых видов деятельности; на приобретение материалов, используемых на другие производственные и хозяйственные нужды (проведение испытаний, контроля, содержание, эксплуатацию основных средств и иные подобные цели); на приобретение инструментов, приспособлений, инвентаря, приборов, лабораторного оборудования, спецодежды и других средств индивидуальной и коллективной защиты, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и другого имущества, не являющегося амортизируемым имуществом; на приобретение комплектующих изделий, подвергающихся монтажу, и (или) полуфабрикатов, подвергающихся дополнительной обработке; на приобретение топлива, воды, энергии всех видов, расходуемых на технологические цели, выработку (в том числе самим регулируемым субъектом для производственных нужд) всех видов энергии, отопление зданий, а также расходы на производство и (или) приобретение мощности, расходы на трансформацию и передачу энергоресурсов.

Сюда же в законопроекте отнесены расходы: на приобретение работ и услуг производственного характера, выполняемых сторонними организациями или индивидуальными предпринимателями, а также на выполнение этих работ (оказание услуг) своими структурными подразделениями; связанные с содержанием и эксплуатацией основных средств и иного имущества природоохранного назначения. В составе последних выделены, в том числе: расходы, связанные с содержанием и эксплуатацией очистных сооружений, золоуловителей, фильтров и других природоохранных объектов; расходы на захоронение экологически опасных отходов; расходы на приобретение услуг сторонних

организаций по приему, хранению и уничтожению экологически опасных отходов, очистке сточных вод; расходы по формированию санитарно-защитных зон в соответствии с действующими государственными санитарно-эпидемиологическими правилами и нормативами; платежи за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, сбросы загрязняющих веществ в составе сточных вод в водные объекты, осуществляемые в пределах нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов, за размещение отходов производства и потребления в пределах установленных лимитов на их размещение; другие аналогичные расходы.

Законопроект обращает внимание на то, что некоторые потери и дополнительные затраты также легально могут быть приравнены к материальным расходам (ч. 2 ст. 28). К ним приравнены: расходы на рекультивацию земель и иные природоохранные мероприятия; потери от недостачи и (или) порчи при хранении и транспортировке материально-производственных запасов в пределах норм естественной убыли, утвержденных в порядке, установленном Правительством Российской Федерации; технологические потери при производстве и (или) транспортировке.

К последним относятся потери при производстве и (или) транспортировке электроэнергии, тепловой энергии, воды, стоков, газа, нефти и нефтепродуктов, обусловленные технологическими особенностями производственного цикла и (или) процесса транспортировки, а также их физико-химическими характеристиками, что является особо актуальным для тарифообразования в сфере оборота газа, нефти и нефтепродуктов.

Для лучшего понимания при правоприменении уточнено, что включению в расходы на технологические потери подлежит только величина норматива технологических потерь. Сверхнормативные потери же следует относить к убыткам, возникающим вследствие ненадлежащего содержания и эксплуатации объектов.

Касательно ценообразования для газового топлива ст. 45 законопроекта, посвященная рассмотрению вопросов установления регулируемых тарифов (цен), добавляет, что к вопросам, которые должны быть сняты с рассмотрения на заседании коллегиального органа (специально создаваемого в структуре регулирующего органа) в случае, если против принятия решения по ним голосуют представители Министерства экономического развития Российской Федерации и представитель федерального органа исполнительной власти, в сфере ведения которого находится регулируемая отрасль, относится установление понижающих коэффициентов, а также коэффициентов, определяющих дифференциацию цен на природный газ по регионам России, являющихся составными частями формулы цены на газ. То есть, предусмо-

трен более усложненный механизм определения и утверждения газовых тарифов в случае наличия государственно-властных разногласий при их установлении.

Помимо этого конкретизируется порядок применения метода доходности инвестиционного капитала при расчете тарифов на газ (ст. 17 законопроекта). Так, сам метод представляет собой способ установления необходимой валовой выручки регулируемого субъекта, при котором величина прибыли, закладываемая в тарифы, рассчитывается путем умножения установленной нормы доходности на стоимость капитала, инвестированного в развитие регулируемого субъекта. При применении такого метода необходимая валовая выручка регулируемого субъекта устанавливается на каждый год долгосрочного периода регулирования на основе значений долгосрочных параметров регулирования, определяемых регулирующим органом.

Метод обеспечения доходности инвестиционного капитала используется при установлении долгосрочных тарифов для регулируемого субъекта только при соблюдении ряда условий (ч. 3 ст. 17). К таким условиям, в частности, относится наличие утвержденной в установленном порядке схемы газоснабжения, иначе субъект регулирования никак не сможет использовать обозначенный метод для расчета тарифов.

Как было сказано выше, рассмотренный законопроект получил отрицательное экспертное заключение 14 августа 2018 года⁴⁷. В этом заключении было сказано о том, что по результатам оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России сделан вывод о необоснованности наличия проблемы и целесообразности ее решения с помощью регулирования, предусмотренного проектом нормативного акта, а также о выявлении в проекте акта таких положений, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют их введению, а также способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы России.

Подробная аналитическая оценка указанного выше законопроекта была дана в работе В. А. Дреля и И. С. Сорокина «Обеспечат ли положения проекта федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)» достижение поставленных авторами целей?»⁴⁸. Исследователи уверяют читателя в том, что названный законопроект – это неизбежно лишь первый шаг на пути обсуждения и поиска

⁴⁷ Заключение доступно по адресу URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=79443>.

⁴⁸ Журнал «Имущественные отношения в Российской Федерации», № 9, 2018. С. 6–17; № 10, 2018. С. 9–18.

решений актуальных проблем российского регулирования в означенной сфере.

Среди таких проблем, в частности, они выделяют: обеспечение того, чтобы блага и выгоды, доставляемые регулируемыми предприятиями, оправдывали расходы на их производство, учитывая распределение этих выгод среди потребителей и экономические, социальные и экологические последствия; распределение прав, полномочий и обязательств по государственному регулированию между различными органами власти и повышение эффективности государственного регулирования; минимизацию искажений рыночных, в том числе ценовых, сигналов; максимальное совмещение с принципами конкуренции, правилами торговли и инвестиционной эффективности; содействие инновациям посредством целевых подходов и рыночных стимулов; согласование с другими правилами и целями и экономической политикой общества.

При этом авторы научной работы совсем не идеализируют законопроект, отмечая, к примеру, что в нем нет обособленных системообразующих принципов регулирования цен и тарифов государством, а также не раскрыто регулирование соответствующего инвестиционного процесса и участия в нем органов публичной власти, допущено слепое копирование положений ряда действующих подзаконных нормативных актов в области тарифо- и ценообразования.

Также на отдельные недостатки правового регулирования в тарифно-ценовой области реализации газового топлива и нефтепродуктов указывает Ю. А. Метелева в своей статье «Правовое регулирование ценообразования в сфере естественных монополий»⁴⁹. Этот автор говорит о том, что в правовом поле отсутствует разнообразие методов ценового регулирования, что не позволяет государственному регулятору гибко подбирать инструментарий с учетом конкретной экономической ситуации. Иными словами, основу существующего регулирования в интересующей автора сфере составляют ценовые методы в форме прямого (жесткого) ценового регулирования.

Также специалистами отмечается, что несовершенство ценообразования в отношении нефтепродуктов вызвано, в том числе, недостатками антимонопольного законодательства об организации проведения торгов и механизма применения его норм. Например, О. П. Франкевич приводит примеры сговоров на торгах. В частности, он упоминает практику рассмотрения дел ФАС России по результатам еженедельного мониторинга цен на нефтепродукты в отдельных субъектах Российской Федерации⁵⁰.

⁴⁹ Журнал российского права, 2006, № 10.

⁵⁰ Сговоры на торгах как форма монополистической деятельности // Журнал предпринимательского и корпоративного права, № 1, 2017. С. 16–19.

Проведенное данной федеральной службой исследование, с его слов, показало, что в 2014 году – первой половине 2015 года в Чукотском автономном округе отмечалось существенное превышение цен (более 40 %) на *нефтепродукты* на оптовом и розничном рынках в сравнении со средними показателями по Дальневосточному федеральному округу за аналогичный период. При этом единственным хозяйствующим субъектом, занимающим долю на рынке нефтепродуктов 5 % и более, в Чукотском автономном округе являлся ГУП «Чукотснаб». Закупка услуг по перевозке нефтепродуктов ГУП «Чукотснаб» на неконкурентных условиях послужила одним из факторов опережающего роста *цены* реализации *нефтепродуктов* в регионе, что, в свою очередь, оказало негативное влияние на рынок реализации нефтепродуктов на территории автономного округа.

Существуют примеры и более точечных законопроектов, предлагающих не вводить сразу целые системы правового регулирования, а вносить небольшие поправки в уже действующие законы. Так, имеется разработанный Правительством Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁵¹.

Данный законопроект предусматривает, во-первых, признание утратившими силу в их современной редакции ч. 9 и 10 ст. 37 упомянутого выше федерального закона. На текущий момент нормы этих частей статьи юридически действуют и закрепляют некоторые меры антидемпингового характера, применяемые на конкурсах и на аукционах при осуществлении государственных и муниципальных закупок.

В ч. 9 ст. 37 сказано, что если предметом контракта, для заключения которого проводится конкурс или аукцион, является поставка товара, необходимого для нормального жизнеобеспечения (продовольствие, средства для оказания скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи в экстренной или неотложной форме, лекарственные средства, топливо), участник закупки, предложивший цену контракта, которая на двадцать пять и более процентов ниже начальной (максимальной) цены контракта, наряду с требованиями, предусмотренными настоящей статьей, обязан представить заказчику обоснование предлагаемой цены контракта, которое может включать в себя гарантийное письмо от производителя с указанием цены и количества поставляемого товара, документы, подтверждающие наличие товара у участника закупки, иные документы и расчеты, подтверждающие возможность участника закупки осуществить поставку товара по пред-

⁵¹ Сейчас он доступен по адресу URL: <http://regulation.gov.ru/Files/GetFile?fileid=55ecd7d7-4c57-4142-943d-ee022e358218>.

лагаемой цене. Иными словами, получение заказчиком предложения слишком низкой цены не является самоцелью закупки, поскольку даже при всей возможной экономии бюджетных средств такое предложение может заведомо скрывать намерения недобросовестной конкуренции.

Ч. 10 ст. 37 уточняет, как предоставляется заказчику обоснование такой низкой цены. Его предоставляет либо участник закупки, предложивший цену контракта на 25 и более процентов ниже начальной (максимальной) цены контракта, в составе заявки на участие в открытом конкурсе, конкурсе с ограниченным участием, двухэтапном конкурсе, закрытом конкурсе, закрытом конкурсе с ограниченным участием, закрытом двухэтапном конкурсе, либо участник закупки, с которым заключается контракт, при направлении заказчику подписанного проекта контракта при проведении открытого конкурса в электронной форме, конкурса с ограниченным участием в электронной форме, двухэтапного конкурса в электронной форме, аукциона.

В пояснительной записке к законопроекту его необходимость обосновывается мониторингом практики применения критикуемых норм, который показал следующие их недостатки: неопределенность критериев принятия заказчиком решения о возможности участника закупки исполнить контракт; неопределенность последствий признания невозможности исполнения контракта участником закупки; дополнительная нагрузка на участников закупки в связи с необходимостью подготовки обоснований и комплекта документов, подтверждающих их возможность выполнить контракт.

Иными словами, предложенные здесь изменения в идеале позволяют эффективно заключать государственные и муниципальные контракты с добросовестными поставщиками при параллельном достижении экономии бюджетных средств. Учитывая, что речь идет и о топливе (газовом или нефтепродуктах), такие поправки, безусловно, способствуют снижению уровня цен на данный товар.

Во-вторых, настоящий законопроект далее логично предлагает в ч. 3 ст. 70 все того же федерального закона исключить формулировку «, а также обоснование цены контракта в соответствии с частью 9 статьи 37 настоящего Федерального закона при заключении контракта на поставку товара, необходимого для нормального жизнеобеспечения (продовольствия, средств для скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи, оказываемой в экстренной или неотложной форме, лекарственных средств, топлива)». Однако это предложение более уже не актуально, так как ст. 70 (о заключении контракта по результатам электронного аукциона) полностью утратила свою юридическую силу с 1 июля 2018 года.

Основные недостатки действующей модели ценообразования выделены самой Федеральной антимонопольной службой Российской

Федерации. В разъяснении законодательства от 22.01.2018⁵² указывается, что «действующим законодательством Российской Федерации не предусмотрено государственное регулирование цен на нефтепродукты. Цены на эти товары формируются на основе рыночного механизма конкуренции. На рост стоимости влияет ряд факторов: динамика мировых цен, рост отраслевых издержек, общие инфляционные процессы в экономике нашей страны. Следует обратить внимание, что большое влияние оказывают налоги – составляющая налогов в конечной цене каждого проданного литра автомобильного топлива составляет порядка 65 %. Кроме того, федеральный закон о внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, разработанный Минфином России, установил неоднократное увеличение налоговых ставок акцизов на моторные топлива:

– с 1 января 2018 года: на автомобильный бензин класса 5 на 678 рублей за тонну (6,4 %); на дизельное топливо всех классов на 593 рубля за тонну (8,4 %);

– с 1 июля 2018 года: на автомобильный бензин класса 5 на 679 рублей за тонну (6,0 %); на дизельное топливо всех классов на 593 рубля за тонну (7,7 %).

Также этим законом предусмотрено увеличение ставок акцизов на моторные топлива в 2019 и 2020 годах:

– в 2019 году на автомобильный бензин класса 5 на 422 рубля за тонну (3,5 %), на дизельное топливо на 283 рубля за тонну (3,4 %);

– в 2020 году на автомобильный бензин класса 5 на 438 рублей за тонну (3,6 %), на дизельное топливо на 294 рубля за тонну (3,4 %).

Также за последние три года (2015–2017) происходило увеличение налога на добычу полезных ископаемых: с 1 января 2015 года на 273 рубля за тонну добытой нефти (55,4 %), с 1 января 2016 года на 91 рубль за тонну (11,8 %), с 1 января 2017 года на 62 рубля за тонну (7,2 %). Аналогичное повышение произошло и в 2018 году. По мнению ФАС России, факторами, которые оказывают влияние на формирование цен на моторное топливо, являются: сезонный спрос на нефтепродукты; динамика (рост) налоговой нагрузки; динамика (рост) мировых цен; рост отраслевых издержек; профилактика и плановые ремонты российских НПЗ; динамика производства нефтепродуктов нефтяными компаниями; условия мелкооптовой отгрузки (реализации) нефтепродуктов нефтяными компаниями в адрес независимых хозяйствующих субъектов, а также наличие/недостаток свободных емкостей с целью накопления запасов (создания резервов).

По результатам проводимых проверок и в случае выявления наличия признаков нарушения антимонопольного законодательства, ФАС

⁵² <https://fas.gov.ru/documents/605770>.

России принимает меры антимонопольного реагирования. Так, в период с 2008 по 2016 год было рассмотрено более 460 дел на региональных рынках нефтепродуктов. Также было рассмотрено три «волны» дел по фактам нарушения антимонопольного законодательства на оптовом рынке нефтепродуктов в отношении крупнейших вертикально-интегрированных нефтяных компаний: ПАО «НК «Роснефть», ПАО «Газпромнефть», ПАО «Лукойл», ОАО «ТНК-ВР Холдинг» и ПАО АНК «Башнефть». Компании-нарушители, в том числе по результатам многочисленных судебных разбирательств, закончившихся в Высшем арбитражном суде Российской Федерации, заплатили гигантские, не только по российским меркам, штрафы. Общая сумма перечисленных в бюджет Российской Федерации штрафов по фактам нарушения антимонопольного законодательства на оптовом рынке нефтепродуктов составила около 20,7 млрд рублей. *В целом в Российской Федерации наблюдается многолетняя тенденция изменения розничных цен на нефтепродукты темпами близкими (временами опережая / отставая) к темпам роста инфляции».*

Анализ судебной практики и практики ФАС России в сфере тарифов на газ и нефтепродукты позволяет выделить следующие ключевые решения в данной сфере.

Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.12.2016 № 63 «О рассмотрении судами споров об оплате энергии в случае признания недействующим нормативного правового акта, которым установлена регулируемая цена»⁵³ раскрывает ряд недостатков судебной и правоприменительной практики:

– в случае признания судом недействующим нормативного правового акта об установлении регулируемой цены, подлежащей применению в расчетах неопределенного круга лиц с ресурсоснабжающими организациями за поставленный ресурс, с целью надлежащего урегулирования данных отношений соответствующий орган в силу его компетенции, закрепленной законом и иными правовыми актами, и в связи с принятием соответствующего решения суда обязан в установленный судом срок принять нормативный правовой акт, заменяющий нормативный правовой акт, признанный судом недействующим;

– споры об оплате ресурса за соответствующий период регулирования, в том числе за время, предшествующее вступлению в законную силу решения суда, которым признан недействующим нормативный правовой акт, подлежат рассмотрению исходя из регулируемой цены, установленной заменяющим нормативным правовым актом;

– в случаях, когда регулируемая цена была вопреки требованиям закона установлена ниже экономически обоснованной и нормативный

⁵³ Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, № 2, февраль, 2017.

акт, в соответствии с которым она определялась, признан судом недействующим, участвовавший в ее формировании поставщик не вправе требовать взыскания доплаты в соответствующей части с потребителей ресурса. Компенсация имущественных потерь поставщика при этом осуществляется путем их учета в следующих периодах регулирования, а также посредством реализации иных способов защиты нарушенного права.

Основная судебная практика в области ценообразования складывается в сфере области обжалования ресурсоснабжающими организациями установленных тарифов.

Так, например, акционерное общество «Омскгоргаз» обращалось в суд⁵⁴ с административным иском о признании частично недействующим приказа Региональной энергетической комиссии Омской области от 19 декабря 2016 г. № 578/71 «Об установлении предельных уровней розничных цен на сжиженный газ, реализуемый акционерным обществом «Омскгоргаз» населению для бытовых нужд, на 2017 год». Из материалов дела следует, что АО «Омскгоргаз» оказывает услуги по реализации сжиженного углеводородного газа физическим и юридическим лицам из групповых резервуарных установок и в баллонах для обеспечения коммунально-бытовых нужд. Данный вид деятельности является регулируемым, цены на сжиженный газ в Омской области ежегодно утверждаются Региональной энергетической комиссией Омской области. Причиной обращения в суд являлось то, что РЭК исключены из необходимой валовой выручки фактически понесенные в 2015 году расходы по договорам аренды газопроводов и систем газоснабжения, а также снижен размер планируемых на 2017 год расходов. Суды (как областной, так и Верховный Суд Российской Федерации) отказали в удовлетворении требований АО.

Суд мотивировал свои выводы следующим образом. Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1995 г. № 332 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен на газ и сырье для его производства» розничные цены на газ, реализуемый населению, утверждаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, рассчитываются в соответствии с методическими указаниями, утверждаемыми Федеральной службой по тарифам.

Из методических указаний следует, что расчет розничных цен на сжиженный газ, реализуемый населению для бытовых нужд, предусматривает их установление на уровне, обеспечивающем субъекту регулирования получение планируемого объема выручки от оказания услуг по регулируемому виду деятельности в размере, необходимом для:

⁵⁴ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 21.09.2017 № 50-АПГ17-13.

– учета в структуре регулируемых цен всех налогов и иных обязательных платежей в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– обеспечения получения обоснованной нормы прибыли на капитал, используемый в регулируемом виде деятельности;

– возмещения экономически обоснованных расходов, связанных с производством, приобретением, транспортировкой, хранением, распределением и поставкой (реализацией) газа, в том числе расходов на содержание объектов инфраструктуры, используемых для осуществления деятельности по снабжению населения сжиженным газом из групповых резервуарных установок.

РЭК исключил при расчете тарифа из статьи расходов «прочие расходы» в полном объеме расходы на аренду газопроводов в сумме 4460,30 тыс. руб., как не учтенные в структуре затрат при утверждении предельных уровней розничных цен на сжиженный газ, реализуемый населению для бытовых нужд, на 2015 год. Специалисты органа регулирования, проанализировав содержание договоров аренды, установили, что помимо расходов по уплате арендной платы АО «Омскгаз» несет расходы, связанные с содержанием, ремонтом арендуемого газового оборудования (групповые резервуарные установки и газовые сети). Между тем, расходы на содержание и ремонт как собственного, так и арендуемого газового оборудования учтены РЭК Омской области в полном объеме, поскольку являются необходимыми для осуществления регулируемого вида деятельности. Расходы по уплате арендной платы непосредственно не связаны с поставкой населению сжиженного газа, поскольку в их составе можно выделить суммы:

а) направленные на содержание арендуемого газового оборудования (в размере амортизации);

б) суммы, предназначенные на выплату вознаграждения собственнику за предоставленное оборудование.

При рассмотрении данного дела РЭК, что впоследствии подтверждено судом, использована аналогия закона, так как методические указания не предусматривают порядок определения расходов на арендную плату. Однако федеральное законодательство, регулирующее порядок установления цен (тарифов) в других регулируемых отраслях (водоснабжение, теплоснабжение, электроэнергетика), содержит соответствующие нормы об определении расходов на арендную плату в размере, не превышающем экономически обоснованный уровень. Например, ст. 28 Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике, ст. 45 Основ ценообразования в сфере теплоснабжения, ст. 44 Основ ценообразования в сфере водоснабжения и водоотведения, определяют, что расходы на аренду определяются органом регулирования исходя из принципа возмещения арендодателю

амортизации, налогов на имущество и землю и других установленных законодательством Российской Федерации обязательных платежей, связанных с владением имуществом, переданным в аренду.

Так, методические указания по регулированию розничных цен на сжиженный газ, реализуемый населению для бытовых нужд, утвержденные Приказом ФСТ РФ от 15.06.2007 № 129-э/2 методические указания не предусматривают порядок определения расходов на арендную плату, что позволяет применять аналогию закона. Однако применение аналогии закона, хотя бы и является выходом из ситуации, но означает наличие пробела в праве, что должно быть устранено.

На практике участники рынка, а также регуляторы рынка сталкиваются с несовершенством отчетной документации, что очевидно требует не законодательных мер, а мер правоприменительного характера (разъяснения органов, принятие соответствующих постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации).

За последние годы в арбитражных судах округов и апелляционных судах сложилась практика отказа в удовлетворении требований о взыскании **неосновательного обогащения за пользование сетями газоснабжения** без установления тарифа. В указанной категории дел владельцы сетей газоснабжения обращаются с иском к организациям, осуществляющим использование данных сетей с целью поставки газа конечным потребителям.

Например, в рамках дела А76-18190/2015 Общество «МГС» обратилось в Арбитражный суд Челябинской области с иском к обществу «Газпром газораспределение Челябинск» о взыскании 6384126 руб. неосновательного обогащения за период с 01.06.2012 по 01.10.2012 г.

По мнению истца, ответчик (общество «Газпром газораспределение Челябинск») не имел технической возможности оказывать услуги по транспортировке газа абонентам, присоединенным к сети истца, а истец в спорный период не имел установленного тарифа. В то же время, транспортировку газа и расходы по содержанию сети осуществлял истец (Общество «МГС»), при этом плату за транспортировку газа населению получил ответчик без установленных на то законом или договором оснований, в связи с чем, по мнению истца, на стороне ответчика возникло неосновательное обогащение.

Суд первой инстанции удовлетворил требования истца, однако суд апелляционной инстанции отменил решение АС Челябинской области и вынес решение об отказе в иске. Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд апелляционной инстанции исходил из отсутствия в спорный период у истца тарифа на оказание услуг по транспортировке газа, а также отсутствия оснований для взыскания стоимости услуг по транспортировке в качестве неосновательного обогащения.

Указанный спор в январе-феврале 2018 года рассматривался Арбитражным судом Уральского округа. Суд кассационной инстанции, оставляя **постановлением № Ф09-408/18** в силе решение суда апелляционной инстанции, в частности указал следующее:

«Согласно положениям **ст. 5 Закона № 69-ФЗ** для организаций – собственников газораспределительных систем независимо от форм их собственности и организационно-правовых форм действуют единые правовые основы формирования рынка и ценовой политики, единые требования энергетической, промышленной и экологической безопасности, установленные федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Принципы формирования цен на газ, добываемый на территории России, и тарифов на услуги по его транспортировке на территории России по магистральным газопроводам и газораспределительным сетям урегулированы Основными положениями формирования и государственного регулирования цен на газ, тарифов на услуги по его транспортировке и платы за технологическое присоединение газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям на территории России, утвержденными **постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2000 № 1021**, принятым в развитие положений Закона № 69-ФЗ». В то же время, из фактических обстоятельств следовало, что истец в разумные сроки не предпринял мер по утверждению в отношении себя тарифа, путем извещения уполномоченного органа, в чем суд кассационной инстанции усмотрел **злоупотребление правом** и отказал в удовлетворении требований истца, в том числе, сославшись на статью 10 ГК РФ. Суд Уральского округа указал, что: «следует учитывать конкретное поведение такого «держателя» газопровода, владение которым обеспечивает ему монопольное положение (в виде непосредственного присоединения к сетям конечного потребителя), а именно, какие меры приняты таким владельцем для своевременного утверждения для него тарифа на оказание услуг по транспортировке газа.

Если такой владелец не желает соблюдать установленный порядок для получения тарифа, так как для получения тарифа необходимо выполнить требования, предъявляемые к лицу, оказывающему услуги по транспортировке газа, в частности, требуется включение в реестр, предоставление в тарифный орган, обосновывающих и расчетных материалов для установления тарифа, требуется разработка и утверждение Программы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, то *такое поведение не может быть признано добросовестным*, и, как следствие, требования такого лица о возмещении его экономически обоснованных затрат с иного лица также не могут быть удовлетворены». Отметим также, что сам по себе факт включения Общества «МГС» в реестр естественных монополий, датируемый

2010 годом и установленный материалами дела, никак на оценку добросовестности истца не повлиял, т. к. до 2012 года никаких действий по утверждению в отношении себя уполномоченным органом тарифов истец явно не предпринял.

К аналогичным выводам пришла экономическая коллегия Верховного Суда Российской Федерации в **Определении от 21 сентября 2018 г. № 310-ЭС18-8787**. В частности, судебная коллегия пришла к выводу о том, что истец входит в систему газоснабжения в силу принадлежности ему на праве собственности газопровода. Следовательно, исходя из статьи 5 закона о газоснабжении, к истцу подлежит применению тариф. Иное, как отметила экономическая коллегия, означало бы *«возможность получить плату за пользование газораспределительными сетями и компенсировать затраты на их содержание и эксплуатацию в обход действующего законодательства»*. **Между тем, на наш взгляд, следует отметить, что АС Курской области, а затем 19-й Арбитражный апелляционный суд и Арбитражный суд Центрального округа первоначально требования истца частично удовлетворили, а в целях установления размера неосновательного обогащения руководствовались заключением эксперта о стоимости платы за пользование сетями.**

В этой связи интересно еще одно постановление окружного Арбитражного суда по схожему предмету и основанию. В своем постановлении **от 1 июня 2017 г. по делу № А20-1070/2016** Арбитражный суд Северо-Кавказского округа также был вынужден отменить решение первой инстанции и определение апелляции по причине не применения ими специальной нормы законодательства о газоснабжении.

Как и в выше приведенных примерах, ООО «Агро-Ком» обратилось в арбитражный суд с иском к АО «Газпром газораспределение Нальчик» о взыскании 13 090 275 рублей неосновательного обогащения в виде неуплаченной арендной платы с 01.04.2013 по 01.04.2016. Истец мотивировал требования тем, что он не оказывал услуги по транспортировке газа, не являлся естественным монополистом и ему **не утвержден тариф** на транспортировку.

Однако спорные правоотношения по транспортировке газа конечным потребителям по сетям истца подлежат специальному правовому регулированию. Как указывает суд кассационной инстанции, *«суды не учли монопольное положение истца, владеющего участком газовой сети, по сравнению с иными субъектами, присоединенными к газопроводу, и необходимость соблюдения норм закона о газоснабжении, который предписывает применение к деятельности по оказанию услуг по транспортировке газа по трубопроводам законодательства Российской Федерации о естественных монополиях (ст. 21)»*.

В свою очередь, отметим, что выводы судов первой и апелляционной инстанции о том, что «довод ответчика и третьего лица о том, что

формирование тарифов на услуги по транспортировке газа производится без учета объектов истца, суды отклоняют и указывают, что **данное обстоятельство не освобождает ответчика от оплаты неосновательного обогащения в размере рыночной стоимости аренды** газопровода-отвода и АГРС «Ташкент – 2», а также земельного участка при их фактической эксплуатации» вероятнее всего объясняются попыткой судов найти баланс интересов.

В соответствии с письмами ФАС России от 20.11.2015 № АГ/65625 и ФСТ России от 10.11.2014 № 9-982 ключевым параметром для принятия решения о введении регулирования деятельности хозяйствующего субъекта является, в том числе, наличие в собственности или на иных законных основаниях имущества, предназначенного для оказания услуг в сферах, указанных в статье 4 закона о естественных монополиях (п. 27 гл. III Порядка рассмотрения документов, представляемых для принятия решения о введении, изменении или прекращении регулирования деятельности субъектов естественных монополий, утв. приказом ФСТ России от 13.10.2010 № 481-э).

На основании указанных норм **Девятый Арбитражный апелляционный суд в постановлении от 20 февраля 2018 года по делу № А40-246937/16** приходит к выводу, что сам факт наличия у общества на праве собственности магистрального нефтепровода налагает на общество обязательства по безусловному соблюдению норм законодательства о естественных монополиях. Несоблюдение норм законодательства о естественных монополиях лишает общество права на применение льготного режима налогообложения в отношении нефтепровода.

В постановлении от 13 апреля 2016 года по делу № А32-519/2015 Арбитражный суд Северо-Кавказского округа указал, что включение (невключение) общества в реестр субъектов естественных монополий не влияет на экономическую суть совершаемых им операций по перевалке нефти и нефтепродуктов. Общество, осуществляющее деятельность по перевалке нефтепродуктов на территории нефтеперевалочной базы «Грушевская» в вагоны-цистерны, нефть из которых позднее сливается в ёмкости нефтеналивных судов на территории ОАО «Новороссийский морской торговый порт», не вправе применять ставку НДС в размере 0 %, так как общество не выполняет работы в морских и речных портах по перевалке и хранению товаров, перемещаемых через границу Российской Федерации; не ведет деятельность по перемещению нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам; не относится к организациям трубопроводного транспорта.

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ В ОБЛАСТИ ЦЕНОВОГО И ТАРИФНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ НЕФТЕПРОДУКТОВ И ГАЗОВОГО ТОПЛИВА

Проведенный анализ позволяет выделить ряд предложений по правовому регулированию ценообразования на рынке нефти и газа.

Исследование воздействия ценового и тарифного регулирования на динамику внутренних цен на рынках нефтепродуктов и газового топлива проводилось на основе статистики Всемирного банка и Bloomberg L. P. (Норвегия, Венесуэла, США, Россия, мир), данных U.S. Energy Information Administration (США), ЦБ РФ, АО «СПбМТСБ», группы «Московская биржа», Росстата, информационного портала Яндекс.Котировки, а также «Независимого топливного союза» (Россия). В ходе анализа данных были получены следующие результаты:

1. Внутренние цены нефтедобывающих стран со значительной долей государственного сектора зависят от внешней конъюнктуры. Вне зависимости от форм и методов ценового и тарифного регулирования, в условиях падения мировой цены на нефть и нефтепродукты нефтедобывающие страны компенсируют выпадение доходов бюджетов либо снижение прибылей крупных компаний за счет:

а) повышения внутренних цен на нефтепродукты (и оптовых, и розничных);

б) девальвации национальной валюты.

2. Глобальный тренд в области регулирования ТЭК – переход к рыночным методам и отход от директивных. Основными рыночными методами регулирования выступают:

– повышение уровня прозрачности ценообразования и конкуренции во всех звеньях производственной цепи – от добычи сырья до розничной реализации;

– обеспечение равного доступа всех игроков к рыночной инфраструктуре (от баз хранения продукта до трубопроводов и биржи);

– гибкость фискальной политики, обеспечивающей баланс внутреннего и внешнего рынков;

– обеспечение равных условий, а также устойчивых и прозрачных правил осуществления хозяйственной деятельности на рынке (отмена привилегий и особого положения определенных участников, одинаковые условия к прозрачности деятельности предприятий и проч.);

– обязательное создание определенного резерва нефтепродуктов на случай перебоя в поставках при чрезвычайных ситуациях (минимальный запас);

– основная проблема внутренних цен на нефтепродукты и газовое топливо заключается вовсе не в их абсолютном значении, а в степени доступности моторных топлив с точки зрения реальных доходов населения и уровне прозрачности механизма ценообразования. Так, динамика роста розничных цен в США не воспринимается негативно населением в силу, во-первых, слабой волатильности степени доступности моторных топлив относительно доходов населения, а, во-вторых, устойчивых и прозрачных механизмов ценообразования (потребитель осознает, что рост цен на внутреннем рынке вызван повышением цен на нефть и нефтепродукты на мировом рынке, а их снижение обусловлено падением цен).

3. В России наблюдается тренд на увеличение государственного присутствия в нефтегазовой отрасли, а также повышения степени административного воздействия на внутренние ценовые механизмы. Кроме того, выявлены следующие основные причины дисбалансов российского рынка моторных топлив:

– значительный и прогрессирующий уровень концентрации рыночной власти в руках вертикально-интегрированных нефтяных компаний (ВИНК) – как следствие, рост рисков от поведения доминирующих игроков;

– возрастающая фискальная нагрузка на сектор в условиях кризиса нефтегазовой отрасли, а также несоответствие динамики налоговых ставок на внутреннем рынке динамике мирового товарного рынка. Рост цен на нефть, наблюдавшийся в 2018 году, совпал с ростом фискальной нагрузки на внутренний рынок, что привело к повышению премиальности экспортных поставок;

– совмещение несовместимых механизмов ценообразования на оптовом (рыночный) и розничном (квазидирективный) сегментах отечественного топливного рынка. Если оптовые цены зависят от, во-первых, соотношения спроса и предложения, а, во-вторых, альтернативы экспортных поставок сырья и нефтепродуктов (ключевые индикаторы – цена сырья и netback), то розничный сегмент регулируется правилом «инфляция минус», которое характеризуется низким уровнем адаптивности относительно внешней и внутренней экономической конъюнктуры, а также создает стимулы к постепенному повышению розничных цен без возможности перехода к обратной динамике. Это обусловлено тем, что игроки сталкиваются с регулярным диспаритетом оптовых и розничных цен, что создает стимулы «хеджировать риски» новых диспаритетов посредством постепенного и постоянного роста розничной цены;

- низкие объемы биржевой торговли;
- низкий уровень прозрачности ценообразования и низкий уровень конкуренции на внутреннем рынке;
- отсутствие единых, универсальных и стабильных правил экономической деятельности в нефтегазовом секторе, частая смена режимов регулирования;
- первичность интересов бюджета.

Необходимо отметить, что рекомендации предполагают как «точные» изменения законодательства и правоприменительной практики, так и проведение ряда реформ законодательства о ценообразовании на нефть и нефтепродукты.

В качестве мер, направленных на совершенствование законодательства и правоприменительной практики в области ценового и тарифного регулирования в сфере реализации нефтепродуктов и газового топлива можно предложить такую меру как реализация произведенных внутри нефтепродуктов и сырья через биржевой механизм, включая экспорт. Для этого необходимо внести изменения в Главу VI «Основы экономических отношений в области газоснабжения» (если говорить о газе), установив в качестве принципа биржевой механизм реализации.

По нашему мнению, во избежание срывов поставок для обеспечения бесперебойности данной системы необходимо реализовывать данный механизм через поэтапное доведение цифры реализации до 100 %.

Характеристиками такого регулирования должны стать:

- метод реализации нефтепродуктов и газа по итогам открытых торгов (на организованных торгах), исключая адресные сделки;
- приобретение подразделениями ВИНК (вертикально-интегрированные нефтяные компании) товара на равных условиях с независимым рынком;
- переход к режиму саморегулирования, независимый арбитраж сделок;
- выделение участников спотового рынка: реальный сектор экономики и профессиональные брокеры, представляющие интересы реального сектора, а также участников срочного рынка, которыми являются реальный сектор экономики, профессиональные трейдеры и брокеры, физические лица;
- создание резервного фонда на базах Росрезерва и «Транснефти» с целью замещения выпадающего объема в случае плановых и внеплановых ремонтов НПЗ;
- использование инфраструктуры Росрезерва, как площадки хранения продукта для независимого сектора.

Вторая группа предложений направлена на поэтапную отмену акциза и переход к плавающим акцизным ставкам. Проведенное ис-

следование показывает, что акциз является дорогим налогом с низкой долей в доходной структуре бюджета. Его отмена создаст условия, в рамках которых внутренний рынок станет премиальным относительно экспорта.

Кроме того, в случае нефти и нефтепродуктов потери бюджета (если они будут) могут быть выравнены за счет налога на прибыль (ОСН) и оборотного налога, «доходы минус расходы», вмененного налога (УСН) организаций, осуществляющих гражданские и грузовые перевозки, а также розничную и мелкооптовую реализацию нефтепродуктов, поступлений от платных парковок и системы «Платон», повышение административных штрафов за ненадлежащее исполнение дорожных работ, применение транспортного налога.

В качестве альтернативы возможен переход к плавающим акцизам – при повышении цены на нефть – снижение акцизной ставки, при падении – ее рост. Пока данное положение возможно реализовать лишь в рамках актов Правительства Российской Федерации.

На наш взгляд, оно может быть реализовано путем внесения изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации. Особенности применения НК РФ к энергоресурсам уже применялось в российской практике. Так, Федеральным законом от 24.11.2014 № 366-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵⁵ Налоговый кодекс Российской Федерации был дополнен статьей 205.1 Особенности установления, исчисления и уплаты акциза на природный газ.

Очевидно, что аналогичным образом Налоговый кодекс Российской Федерации можно дополнить ст. 205.1.1 Особенности установления, исчисления и уплаты акциза на нефть и нефтепродукты.

В данной статье целесообразно указать, что акциз является плавающим, и применяется в определенных значениях (например, в рамках коридора) при резком изменении цены.

Федеральной антимонопольной службой Российской Федерации в разъяснении законодательства было указано: «ФАС России проводит постоянный мониторинг цен на нефтепродукты и держит ситуацию на контроле. Ведомство отмечает, что действующим законодательством Российской Федерации не предусмотрено государственное регулирование цен на нефтепродукты. Цены на эти товары формируются на основе рыночного механизма конкуренции. На рост стоимости влияет ряд факторов: динамика мировых цен, рост отраслевых издержек, общие инфляционные процессы в экономике нашей страны. Следует обратить внимание, что большое влияние оказывают налоги – составляющая на-

⁵⁵ Собрание законодательства Российской Федерации, 01.12.2014, № 48, ст. 6647.

логов в конечной цене каждого проданного литра автомобильного топлива составляет порядка 65 %.

По мнению ФАС России, факторами, которые оказывают влияние на формирование цен на моторное топливо, являются:

- сезонный спрос на нефтепродукты;
- динамика (рост) налоговой нагрузки;
- динамика (рост) мировых цен;
- рост отраслевых издержек;
- профилактика и плановые ремонты российских НПЗ;
- динамика производства нефтепродуктов нефтяными компаниями;
- условия мелкооптовой отгрузки (реализации) нефтепродуктов нефтяными компаниями в адрес независимых хозяйствующих субъектов, а также наличие/недостаток свободных емкостей с целью накопления запасов (создания резервов)»⁵⁶.

Следующим предложением по совершенствованию законодательства об обороте нефти и нефтепродуктов, законодательства об обороте природного газа можно назвать либерализацию цен. Учитывая важность данных ресурсов, необходимо обратиться к международному опыту применения данного метода. В отсутствие свободного механизма ценообразования исчезают стратегии ценовой конкуренции, являющиеся основными для рынков с однородным / стандартным товаром.

Международный опыт говорит в пользу свободного механизма ценообразования. В Германии принят комплекс законов, обеспечивающий прозрачность рынка: начиная с 31 августа 2013 года все операторы АЗС обязаны предоставлять регулятору в режиме реального времени информацию об изменении цен на автомобильные бензины Super E 5, Super E 10 и дизельное топливо. Потребители получают эту информацию напрямую через интернет-ресурсы, получая данные о текущих предложениях на рынке. В результате цена в Германии меняется несколько раз в день. Операторы АЗС ориентируются на потребителей с разной ценовой эластичностью спроса.

В цифровую эру организация процесса мониторинга розничных цен – сугубо технический вопрос. Онлайн-кассы и ОФД позволяют упростить эту задачу, в том числе регистрацию всех ценовых изменений через ПО, интегрированное в ОФД. Для реализации данного механизма необходимо установить предельные ежемесячные значения роста розничной цены по следующему правилу: для автомобильных бензинов +30 % от средней цены, сложившейся на бирже за месяц, предшествующий текущему; для дизельного топлива (в связи с его мировым удорожанием по причине роста экологических требований) +25 % от средней цены, сложившейся на бирже за месяц, предшествующий текущему.

⁵⁶ Разъяснение ФАС России от 22 января 2018 г. Режим доступа: <https://fas.gov.ru/documents/605770>.

Как мы видим, правовое регулирование нефти и нефтепродуктов в настоящее время сосредоточено на налоговом регулировании, использовании «налогового маневра»⁵⁷.

Многие из предложений по развитию ценового регулирования найдут свое отражение в подготовленных ведомствами актах (резолюция от 18 сентября 2018 года № ДМ-П9-51пр).

Однако, на наш взгляд, необходимо переходить к правовому регулированию более высокого уровня. Так, например, необходимо доработать уже существующие законопроекты, разработанные в 2012 году Федеральной антимонопольной службой Российской Федерации, – «О рыночном ценообразовании на нефть и нефтепродукты в Российской Федерации» и «Об обороте нефти и нефтепродуктов». Данные проекты рассматривались на, так называемом, «нулевом чтении» в Государственной Думе Российской Федерации, а именно на уровне экспертного совета Комитета Государственной Думы по энергетике.

Законопроект получил массу критики. Однако, несмотря на это, данный акт являлся документом, позволяющим установить ключевые принципы ценообразования, а также особенности оборота нефти и нефтепродуктов.

Многие положения указанных законопроектов действительно не соответствовали принятой юридической технике. Но концептуально многие идеи заслуживают поддержки.

Так, например, проект федерального закона «О рыночном ценообразовании на нефть и нефтепродукты в Российской Федерации» предусматривает, что при определении цен при оптовой торговле нефтепродуктами используются индексы цен сопоставимых зарубежных рынков на основе паритета доходности поставок на экспорт и на внутренний рынок Российской Федерации. Для этих целей:

а) используются индексы международных аналитических агентств на установленных базисах продаж;

б) используются российские биржевые котировки экспортных контрактов на установленных базисах продаж;

в) определяется базис (базисы) поставки внутреннего рынка;

г) из цен мирового рынка вычитаются затраты на логистику нефтепродуктов от базиса (базисов) поставки до базиса продажи; д) учитываются налоги и сборы, подлежащие уплате в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации.

Кроме того, предлагаемый ФАС России законопроект «Об особенностях оборота нефти и нефтепродуктов в Российской Федерации» уже имеет три редакции. Однако необходимо отметить, что в отличие

⁵⁷ Подробнее см.: http://www.aif.ru/money/economy/chto_zh_nalogovyy_maneyr_v_neftyanoy_otrasli_i_zachem_on_nuzhen.

от рынков, например, электроэнергии или газа, где есть основополагающие федеральные законы «Об электроэнергетике», «О газоснабжении», то в отношении нефти и нефтепродуктов такого закона нет.

В свою очередь это предполагает необходимость принятия в отношении правового регулирования нефти и нефтепродуктов специального нормативного акта, так как точечные изменения не смогут сформировать полноценное правовое поле регулирования рынка нефти и нефтепродуктов. Так, например, в законопроекте, разработанном Федеральной антимонопольной службой Российской Федерации, можно выделить следующие положения, которые давно применяются в законодательстве зарубежных стран.

Так, ст. 6 законопроекта предполагает, что юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим оптовую и (или) розничную торговлю моторным топливом и занимающим доминирующее положение на соответствующем товарном рынке, запрещается совмещать оптовую и розничную торговлю моторным топливом. При этом хозяйствующие субъекты, осуществляющие оптовую или розничную торговлю моторным топливом, могут находиться в одной группе лиц.

Согласно ч. 2 ст. 6 проекта федерального закона хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность по реализации топлива для реактивных двигателей и занимающие доминирующее положение на рынке обращения указанного товара, не вправе навязывать контрагенту:

- услуги по транспортировке топлива для реактивных двигателей от нефтеперерабатывающих заводов до топливозаправочных комплексов;
- услуги по обеспечению заправки воздушных судов топливом для реактивных двигателей и (или) хранению топлива для реактивных двигателей.

Отметим, что подобные меры, существенно влияющие на рынок нефти и нефтепродуктов (что оказывает воздействие на цену нефти и нефтепродуктов), могут быть введены в специальный нормативный акт. В остальных случаях придется сталкиваться с точечным регулированием.

Таким образом, в качестве конкретных рекомендации по совершенствованию отечественного законодательства и правоприменительной практики в области ценового и тарифного регулирования в сфере реализации нефтепродуктов и газового топлива можно предложить доработать законопроекты, разработанные Федеральной антимонопольной службой, в части дополнения их следующими положениями:

- проект федерального закона «О рыночном ценообразовании на нефть и нефтепродукты в Российской Федерации» должен быть дополнен разделом о порядке ценообразования, который бы включал альтернативные способы ценообразования – приоритетный (на открытых торгах – биржи, а также административный – при определенных

обстоятельствах, позволяющий Правительству Российской Федерации осуществлять регулирование);

– ст. 8 проекта федерального закона «О рыночном ценообразовании на нефть и нефтепродукты в Российской Федерации» о биржевом совете целесообразно исключить, дополнив проект статьей, что порядок биржевой торговли осуществляется в соответствии с Федеральным законом «Об организованных торгах» от 21.11.2011 № 325-ФЗ;

– в качестве альтернативы можно предложить разработать проект федерального закона «Об особенностях реализации нефтепродуктов и газового топлива» по аналогии с Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 № 223-ФЗ;

– проект федерального закона «Об особенностях оборота нефти и нефтепродуктов в Российской Федерации» должен быть уточнен в рамках особенностей управления обществами.

Аналогичные положения должны быть внесены в Федеральный закон от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации».

Кроме того, можно дать рекомендации по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в области ценового и тарифного регулирования в сфере реализации нефтепродуктов и газового топлива, выявленные в ходе анализа практики ФАС и судов.

Так, методические указания по регулированию розничных цен на сжиженный газ, реализуемый населению для бытовых нужд, утвержденные приказом ФСТ РФ от 15.06.2007 № 129-э/2, не предусматривают порядок определения расходов на арендную плату, что позволяет применять аналогию закона. Однако применение аналогии закона, хотя и является выходом из ситуации, но означает наличие пробела в праве, что должно быть устранено.

На практике участники рынка, а также регуляторы рынка сталкиваются с несовершенством отчетной документации, что очевидно требует не законодательных мер, а мер правоприменительного характера (разъяснения органов, принятие соответствующих постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации).

Кроме того, выявляется множество ситуаций неверного толкования как судами, так и участниками рынка особенностей, возникающих при применении ценообразования. Очевидно, что решить данную проблему «здесь и сейчас» возможно путем обобщения судебной практики в области ценообразования на СУГ, нефть и нефтепродукты, что целесообразно выполнить в рамках Обзора судебной практики, утверждаемой Президиумом Верховного Суда Российской Федерации.

АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА ЦЕНОВОГО И ТАРИФНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Анализ опыта ценового и тарифного регулирования в сфере реализации нефтепродуктов и газового топлива на уровне права Европейского союза

Национальное законодательство государств – участников ЕС меняется под воздействием регламентов и директив ЕС. В соответствии с положениями ст. 288 Лиссабонского договора (Договора о функционировании Европейского союза)⁵⁸, вступившего в силу 1 января 2009 года, Директивы ЕС адресованы государствам-членам и требуют имплементации в национальное законодательство, Директива является обязательной для каждого государства-члена, которому она адресована в отношении срока и результата. При этом выбор форм и методов действия остается за государствами – участниками ЕС.

Регламенты адресованы всем субъектам права (а не только государствам) и наделены прямым действием.

Директивы ЕС 2005/29/ – ЕС, Европейского Парламента и Совета Европы от 11 мая 2005 года «О несправедливых коммерческих практиках в отношении потребителей на внутреннем рынке» (Concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market and amending Council Directive 84/450/EEC, Directives 84/450/EEC of the European Parliament and of the Council and Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council ('Unfair Commercial Practices Directive')⁵⁹, нормами которых было запрещено установление препятствий недоговорного характера.

Другая Директива ЕС – Директива ЕС 1999/44/ЕС от 25 мая 1999 года «О некоторых аспектах продажи товаров потребителям и связанных с этим гарантий» (On certain aspects of the sale of consumer goods and associated guarantees) применяется, во-первых, к сделкам с участием «лиц, действующих в рамках бизнеса» (т. е. предпринимателей), а во-вторых, к сделкам с участием частных физических лиц. Основной задачей государств – участников ЕС в соответствии с положениями данной директивы является обеспечение к 1 января 2002 года свободы приобретения товаров на основе унифицированных правил, гаран-

⁵⁸ Official Journal of the European Union C 303, 14.12.2007, p. 1.

⁵⁹ Official Journal of the European Union L 149 11.6.2005, pp.

тирующих необходимый минимум справедливых правил. Кроме того, указанная директива применяется к сделкам купли-продажи товаров с использованием «коммуникационных технологий средней и длинной дистанции»⁶⁰.

Правовая система Европейского союза не содержит законодательных норм о государственном регулировании цен. Правила, установленные национальными правовыми системами государств – членов ЕС, ограничивающие свободную конкуренцию, не подлежат отмене (ограничению) согласно нормам права ЕС. Впрочем, несмотря на отсутствие общего запрета на ограничение свободного ценообразования, право ЕС содержит правила, запрещающие отдельные меры. Договор о функционировании Европейского союза (Лиссабонский договор) (Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community) от 13 декабря 2007 года⁶¹ предусматривает в ст. 106 защиту общеевропейского экономического интереса, – ограничивая применение норм Лиссабонского договора в отношении предприятий, на которых возложено управление службами общеевропейского экономического интереса в пределах, в каких применение данных правил не препятствует, юридически или фактически, выполнению порученной им специальной задачи.

Статьи 107–109 Лиссабонского договора, ограничивающие помощь, предоставляемую государствами – членами ЕС за счет государственных ресурсов, лишь теоретически могут быть применены к регулированию цен на нефть и газ, однако Суд ЕС еще до вступления в юридическую силу Лиссабонского договора в своем решении по делу *van Tiggele*⁶² в 1978 году подтвердил, что регулирование цен не является «помощью в предоставляемой государствами – членами ЕС».

Предметом толкования являлось содержание статьи 92 Римского договора «Об учреждении Европейского экономического сообщества» (Treaty establishing the European Economic Community) от 25.03.1957 г., содержание которой было тождественно содержанию ст. 107–109 Лиссабонского договора. Суд руководствовался тем, что регулирование розничных цен в условиях отсутствия государственной монополии не связано с государственным бюджетом, а направлено на защиту прав потребителей. В деле № 231/83 *Cullet v. Centre Leclerc* (1986)⁶³ Суд ЕС прямо указал, что регулирование минимальных розничных цен на топ-

⁶⁰ Говоря конкретнее – сети «Интернет».

⁶¹ Official Journal of the European Union 2007/C 306/01.

⁶² Judgment of the Court of 24 January 1978. – *Ministère public du Kingdom of the Netherlands v Jacobus Philippus van Tiggele*. – Reference for a preliminary ruling: *Gerechthshof Amsterdam – Netherlands*. – Minimum prices of gin. – Case 82/77.

⁶³ *Henri Cullet and Chambre syndicale des réparateurs automobiles et détaillants de produits pétroliers v Centre Leclerc Toulouse and Centre Leclerc Saint-Orens-de-Gameville* (1986).

ливо само по себе не является нарушением Римского договора. Суть данного дела состояла в том, что французское право устанавливало минимальные розничные цены на топливо исключительно на основе цен французских очистных установок. Суд *obiter dictum*⁶⁴ указал, что методология определения цены таким способом является препятствием для иностранной продукции, поскольку она лишает ее конкурентного преимущества в виде ее более низкой цены.

Как указывает венгерский юрист Чонгор Иштван Надь (Csongor István Nagy), контроль за ценами является актом публичной власти и как таковой пользуется иммунитетом от действия антимонопольных правил ст. 101 и 102 Лиссабонского договора, которые применяются к [коммерческим] предприятиям⁶⁵. Однако параллельно Суд ЕС сформулировал принцип, согласно которому установление цен государством – членом ЕС может являться количественным ограничением в торговле (которое запрещено нормами права ЕС) в случаях, когда они затрудняют продажу продуктов иностранного производства, когда цена настолько низка, что делает импорт продукции невыгодным (см § 14 дела *Tasca*)⁶⁶. Аналогичный вывод Суд ЕС сделал и в отношении установления различных методов определения цены для импортных и местных продуктов (дело *Roussel Laboratoria*)⁶⁷.

Современная практика Суда ЕС придерживается позиции, состоящей в том, что в отраслях экономики, правовое регулирование в которых подпадает под действие режима либерализации рынка (*market liberalization regime*), государства – члены ЕС не вправе поддерживать или вводить государственное регулирование цен. Транспортировка, распределение и потребление природного газа как раз относятся к отраслям, в которых происходит либерализация рынка⁶⁸. Государства – члены ЕС не вправе вводить или поддерживать (т. е. оставлять в юридической силе) государственное регулирование цен, если они специально не уполномочены на это или не обязались осуществить данные деяния.

⁶⁴ Попутно (лат.).

⁶⁵ Csongor István Nagy The framework of national price-regulation in the European Union, with special emphasis on liberalized markets. In: *Competition and Regulation*. Eds. Kiss, Ferenc László –Valentiny, Pál – Antal-Pomázi, Krisztina – Nagy, Csongor István. Institute for Economics, Hungarian Academy of Sciences. (2015) pp. 171–189.

⁶⁶ No. 65/76 (*Tasca*) [1976] ECR 291, 306.

⁶⁷ C-181/82, *Roussel Laboratory v. Netherlands* [1983] ECR 3849.

⁶⁸ Cavaliere, A. (2007). *The liberalization of Natural Gas Markets in the European Union: Regulatory Reform and Competition Failures in Italy*. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies; Lohmann, H. (2006). *The German Path to Natural Gas Liberalization. Is it a Special Case?* Oxford: Oxford Institute for Energy Studies; Haase, Nadine (2008), 'European Gas Market Liberalization: Are Regulatory Regimes Moving Towards Convergence?', Working Paper NG 24, Oxford Institute for Energy Studies.

Директива ЕС 2009/73/ЕС (Directive 2009/73/EC Of The European Parliament And Of The Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/ЕС)⁶⁹, регулирующая отношения в сфере рынка природного газа на территории Европейского союза, рассматривает снабжение газа через присоединенную сеть как естественную монополию и указывает на то, что цены на природный газ, его транспортировку и распределение, услуги в сфере газоснабжения должны регулироваться национальным органом исполнительной власти (national regulatory authority). При этом производство и торговля природным газом является конкурентной областью ТЭК, а сама по себе энергия не является предметом государственного регулирования цен (см. ст. 3(2) Директивы 2009/73/ЕС).

Несмотря на единый в целом правовой режим естественных монополий в сфере снабжения такими видами энергии как природный газ и электроэнергия, нельзя не отметить одного существенного различия правовых режимов этих видов снабжения энергии в праве ЕС. Директива 2009/72 ЕС об общих правилах внутреннего рынка электроэнергии (Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/ЕС)⁷⁰ относит в ст. 3(3) снабжение электроэнергией к категории «жизненно важных услуг» (universal services). Газоснабжение к таковым не относится ввиду того, что большинство бытовых потребителей на территории ЕС не используют газ. Впрочем отсутствие газоснабжения в перечне «жизненно важных услуг» на уровне ЕС не означает отсутствия такой характеристики газоснабжения и на уровне национального законодательства государств – членов ЕС⁷¹.

Своеобразной «вехой» в развитии правового регулирования ценообразования на рынке природного газа на уровне Европейского союза стало решение Суда ЕС от 20.04.2010 года по делу C-265/08 *Federutility and Others v Autorità per l'energia elettrica e il gas*⁷² (далее по тексту – «дело *Federutility*»). Итальянская Республика установила регулируемые розничные цены на природный газ на внутреннем рынке на основе ориентировочных цен (reference prices), которые применяются при условии отсутствия реальной конкуренции и в интересах конечных потребителей.

⁶⁹ Official Journal of the European Union 14.08.2009.

⁷⁰ Official Journal of the European Union L 211, 14.8.2009, p. 55-93.

⁷¹ Венгерский закон XL 2008 года «О поставках природного газа» (Törvény a földgázellátásról) в ст. 34(1) указывает на газоснабжение как на жизненно важную услугу (szolgáltatásra jogosult).

⁷² ECLI: EU: C:2010:205.

Суд ЕС указал в своем решении на то, что государства – члены ЕС вправе регулировать розничные цены на природный газ только при условии открытости внутреннего рынка (параграфы 17–24 решения Суда ЕС). Директива 2009/73/ЕС не содержит ни запрета, ни разрешения на государственное регулирование розничных цен на природный газ. Также эта директива не указывает на газоснабжение как на «жизненно важную услугу». Суд ЕС вывел запрет на основе целей действовавшей на дату предполагаемого нарушения Директивы 2003/55/ЕС, которую сменила Директива 2009/73/ЕС – режим либерализации рынка природного газа и формирование конкурентного рынка природного газа (см. параграф 19 данного решения Суда ЕС), а также права потребителя природного газа свободно выбирать потребителя (параграф 17 данного решения Суда ЕС)⁷³.

Суд в частности указал в параграфе 18 следующее: «Несмотря на отсутствие прямого указания в Директиве 2003/55/ЕС на то, что розничная цена природного газа должна определяться исключительно на основе спроса и предложения, это требование вытекает из подлинного смысла и общей структуры (в терминологии Суда ЕС «very purpose and general scheme») директивы, которая направлена на тотальную либерализацию рынка природного газа в том смысле, что все поставщики вправе свободно доставлять газ потребителям».

Это решение, впрочем, не затрагивает случаи, когда государство – член ЕС определяет в одностороннем порядке т. н. «поставщика последней надежды», гарантирующего поставщика и оператора, цены на продукцию которых являются фиксированными.

Ограничение государственного регулирования цен на газ было подтверждено Судом ЕС в решении 07.09. 2016 года по делу ANODE.

Французское законодательство предусматривало регулирование цен на розничную продажу газа. Регулируемые цены устанавливались Правительством Французской Республики на основе рекомендаций национального регулятора. Розничные цены должны были отражать стоимость транспортировки газа и в частности цены на газ, определяющиеся на основе цен на нефть в соответствии с долгосрочными договорами поставки нефти с иностранными поставщиками, что составляет подавляющий объем потребления газа во Франции. ANODE, Французская ассоциация поставщиков энергетических ресурсов обжаловала данное требование французского законодательства по основаниям несоответствия его требованиям Директивы 2009/73 и практике Суда ЕС, сформулированной в частности в деле *Federutility*.

Суд указал, что не все установленные в административном порядке цены являются регулируемыми, и что альтернативные коммерческие

⁷³ Тогда в 2007 году Суд ЕС основывался на ст. 2 и 23 Директивы 2003/55/ЕС.

предложения по более низким ценам разрешены. Однако это не отменяет того факта, что регулируемые цены препятствуют достижению цели конкурентного рынка в смысле Директивы 2009/73. Суд сослался на решение по делу *Federutility*, и сформулировал три условия государственного регулирования цен на энергоносители:

– государственное вмешательство в такой форме должно преследовать общеевропейские экономические интересы;

– государственное вмешательство в форме регулирования цен на энергоносители должно соответствовать принципу пропорциональности;

– государственное вмешательство в форме регулирования цен на энергоносители должно защищать публичные интересы, которые должны быть четко определены, прозрачны и верифицируемы (т. е. проверяемы). Также оно должно гарантировать равный доступ энергетических предприятий к потребителям.

Суд ЕС также указал, что в фиксированные тарифы, утвержденные французским законодательством, будучи неограниченными по времени действия, представляют собой противоречие правилу, сформулированному в деле *Federutility*, – действие государственного регулирования цен на энергоносители должно быть ограничено по продолжительности действия.

Анализ опыта ценового и тарифного регулирования в сфере реализации нефтепродуктов и газового топлива на уровне права Евразийского экономического союза

Тарифное регулирование рынка газо- и нефтепродуктов регулируется «Договором о Евразийском экономическом союзе»⁷⁴ (далее – Договор о ЕАЭС).

Ст. 79 Раздела XX «Энергетика» Договора о ЕАЭС предусматривает возможность осуществления скоординированной энергетической политики⁷⁵, поэтапного формирования общих рынков энергетических ресурсов.

⁷⁴ Официальный сайт Евразийской экономической комиссии <http://www.eurasiancommission.org/>, 05.06.2014.

⁷⁵ Напомним, что данные термины (согласованная политика, скоординированная политика) имеют особое содержание в рамках ЕАЭС. Так, «скоординированная политика» означает политику, предполагающую осуществление сотрудничества государств-членов на основе общих подходов, одобренных в рамках органов Союза, необходимых для достижения целей Союза.

В основе этой деятельности лежат следующие принципы:

- рыночное ценообразование на энергоресурсы;
- развитие конкуренции на общих рынках энергоресурсов;
- отсутствие технических, административных и прочих препятствий торговле энергетическими ресурсами, соответствующим оборудованием, технологиями и связанными с ними услугами;
- развитие транспортной инфраструктуры;
- недискриминационные условия для хозяйствующих субъектов государств-членов на общих рынках энергоресурсов;
- благоприятные условия для привлечения инвестиций в энергетический комплекс государств-членов;
- гармонизация национальных норм и правил функционирования технологической и коммерческой инфраструктуры общих рынков энергетических ресурсов.

К отношениям хозяйствующих субъектов государств-членов, осуществляющих свою деятельность в сферах электроэнергетики, газа, нефти и нефтепродуктов, не урегулированным разделом XX, применяется законодательство государств-членов.

Общий рынок газа ЕАЭС

Ст. 83 Договора о ЕАЭС говорит о формировании общего рынка газа Союза и обеспечение доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере транспортировки газа.

Положения раздела «Энергетика» в части газа уточняются Протоколом № 22, который действует до вступления в силу международного договора в рамках ЕАЭС о формировании общего рынка газа Союза, содержащего, в том числе, единые правила доступа к газотранспортным системам, расположенным на территориях государств-членов.

Протокол № 22 содержит следующие ключевые положения в рамках настоящего исследования.

Во-первых, дается определение понятия «равнодоходные цены на газ» – оптовые цены на газ, сформированные для удовлетворения внутренних потребностей исходя, в том числе, из следующих принципов:

- для газодобывающих государств-членов формирование рыночной оптовой цены осуществляется путем вычета из цены продажи газа на внешнем рынке величины пошлин, сборов, налогов, иных платежей, взимаемых в этих государствах, и стоимости транспортировки газа за пределами газодобывающих государств-членов с учетом разницы в стоимости транспортировки газа на внешнем и внутреннем рынках поставщика газа;

– для газопотребляющих государств-членов – рыночная оптовая цена, формирование которой осуществляется производителем газодобывающего государства путем вычета из цены продажи газа на внешнем рынке пошлин, сборов, налогов, иных платежей, а также стоимости транспортировки газа за пределами газодобывающего государства-члена.

Во-вторых, формирование общего рынка газа ЕАЭС осуществляется поэтапно на основании принципов (неприменение во взаимной торговле ввозных и вывозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное значение); первоочередное обеспечение внутренних потребностей в газе государств-членов; цены и тарифы на услуги по транспортировке газа для удовлетворения внутренних потребностей государств-членов устанавливаются в соответствии с законодательством государств-членов; унификация норм и стандартов на газ государств-членов; обеспечение экологической безопасности; информационный обмен на основе информации, включающей в себя сведения о внутреннем потреблении газа).

Государства-члены стремятся к достижению равнодоходных цен на газ на территориях всех государств-членов.

Условием обеспечения доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере транспортировки газа по газотранспортным системам государств-членов является реализация государствами-членами комплекса мер, включающего следующие мероприятия:

- создание системы информационного обмена на основе информации, включающей сведения о внутреннем потреблении газа;
- создание механизмов для подготовки индикативных (прогнозных) балансов в соответствии с настоящим Протоколом;
- унификация норм и стандартов на газ государств-членов;
- поддержание рыночных цен, обеспечивающих коммерческую рентабельность продажи газа на территориях государств-членов.

После выполнения всеми государствами-членами данных мероприятий, государства-члены в пределах имеющихся технических возможностей, свободных мощностей газотранспортных систем, с учетом согласованного индикативного (прогнозного) баланса газа ЕАЭС и на основании гражданско-правовых договоров хозяйствующих субъектов обеспечивают доступ хозяйствующих субъектов других государств-членов к газотранспортным системам, расположенным на территориях государств-членов, для транспортировки газа, предназначенного для удовлетворения внутренних потребностей государств-членов, по следующим правилам:

- хозяйствующим субъектам государств-членов предоставляется доступ к газотранспортной системе другого государства-члена на равных условиях, включая тарифы, с производителями газа, не являющи-

мися собственниками газотранспортной системы государства-члена, по территории которого осуществляется транспортировка;

– объемы, цены и тарифы на транспортировку газа, а также коммерческие и иные условия транспортировки газа по газотранспортным системам определяются гражданско-правовыми договорами между хозяйствующими субъектами государств-членов в соответствии с законодательством государств-членов.

Во исполнение данного Протокола № 22 принят ряд документов:

– Решение № 7 Высшего Евразийского экономического совета «О Концепции формирования общего рынка газа Евразийского экономического союза» (Принято в г. Астане 31.05.2016)⁷⁶ (далее – Концепция по газу);

– Решение Высшего Евразийского экономического совета от 06.12.2018 № 18 «О формировании общего рынка газа Евразийского экономического союза» (вместе с «Программой формирования общего рынка газа Евразийского экономического союза», «Планом мероприятий по формированию общего рынка газа Евразийского экономического союза»)⁷⁷ (далее – Программа формирования общего рынка по газу).

Концепция по газу включает следующие основные положения:

– введение этапов формирования общего рынка:

Первый этап (до 2020 года) характеризуется решением следующих основных задач: гармонизация законодательства; обеспечение доступности и полноты раскрытия информации о свободных мощностях газотранспортных систем, расположенных на территориях государств-членов; унификация норм и стандартов на газ; создание системы информационного обмена на основе информации, включающей в себя сведения о внутреннем потреблении газа, а также о ценообразовании в сфере транспортировки и поставки газа на территориях государств-членов, в том числе об оптовых ценах на газ, тарифах на транспортировку газа по газотранспортным системам; разработка и согласование единых правил доступа к газотранспортным системам; установление согласованного уполномоченными органами государств-членов порядка осуществления биржевой торговли газом на общем рынке газа Союза; формирование индикативного (прогнозного) баланса газа ЕАЭС; выявление инфраструктурных ограничений при транспортировке газа между государствами-членами и разработка предложений по их устранению.

Второй этап (до 2021 года) характеризуется решением следующих основных задач: обеспечение функционирования одной или

⁷⁶ Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://eaeunion.org/>, 01.06.2016.

⁷⁷ Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>, 07.12.2018.

нескольких товарных бирж на территории Союза, на которых могут осуществляться торги газом; обеспечение недискриминационного доступа участников общего рынка газа Союза к биржевым торгам газом на товарных биржах государств-членов; обеспечение доступа участников общего рынка газа Союза к газотранспортным системам, расположенным на территориях государств-членов, в целях транспортировки и поставки газа между государствами-членами с учетом согласованного индикативного (прогнозного) баланса газа Союза; использование различных механизмов, в том числе долгосрочных заявок поставщиков газа и потребителей газа, для развития мощностей газотранспортных систем, расположенных на территориях государств-членов; увеличение инвестиционной активности хозяйствующих субъектов государств-членов на общем рынке газа Союза, в том числе посредством реализации совместных инфраструктурных проектов; проведение консультаций государств-членов по вопросам транспортировки и поставки газа в третьи государства по направлениям поставки, в которых государства-члены конкурируют или потенциально могут конкурировать между собой.

Третий этап (не позднее 1 января 2025 г.) характеризуется следующими основными признаками: вступление в силу международного договора о формировании общего рынка газа Союза; обеспечение свободных поставок газа; поддержание рыночных цен, обеспечивающих коммерческую рентабельность продажи газа на общем рынке газа Союза; принятие государствами-членами согласованного решения о переходе к равнодоходным ценам на газ на территориях государств-членов;

– тарифообразование в отношении услуг по транспортировке газа осуществляется в соответствии с законодательством государств-членов. Тарифообразование в отношении услуг субъектов естественных монополий газовой отрасли государств-членов должно исходить из соблюдения баланса интересов потребителей газа, поставщиков газа и субъектов естественных монополий государств-членов, обеспечивающего доступность оказываемых услуг и надлежащий уровень их качества для потребителей, эффективное функционирование и развитие субъектов естественных монополий.

Программа формирования общего рынка по газу предусматривает следующие основные положения:

– «рыночная цена» – цена на газ, сложившаяся на основе спроса и предложения на общем рынке газа Союза и определяемая в прямых договорах на поставку газа между участниками общего рынка газа Союза или в ходе проведения биржевых торгов газом в условиях отсутствия ценового регулирования на общем рынке газа Союза с учетом положений раздела XVIII Договора;

– устанавливаются основные положения по реализации ценовой и тарифной политики на общем рынке газа Союза, в том числе формирование ценовых индикаторов:

а) установление органами государства-члена, осуществляющими регулирование и (или) контроль за деятельностью субъектов естественных монополий, тарифов на услуги по транспортировке газа в рамках общего рынка газа Союза, отнесенные к сфере естественных монополий, осуществляется на недискриминационной основе для участников общего рынка газа Союза в соответствии с законодательством государства-члена;

б) тарифообразование (ценообразование) в отношении услуг по транспортировке газа в рамках общего рынка газа Союза должно осуществляться исходя из соблюдения баланса интересов потребителей газа, поставщиков газа и хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги по транспортировке газа в рамках общего рынка газа Союза, обеспечивающего доступность оказываемых услуг и надлежащий уровень их качества для потребителей, эффективное функционирование и развитие таких хозяйствующих субъектов;

– государствами-членами обеспечиваются: опубликование информации о тарифах (ценах), методик тарифообразования (ценообразования) в отношении указанных услуг; применение общих принципов и методов тарифообразования (ценообразования) в отношении услуг по транспортировке газа в рамках общего рынка газа Союза; контроль за соблюдением требований законодательства государств-членов в области защиты конкуренции, включая контроль применения тарифов (цен) хозяйствующими субъектами, оказывающими услуги по транспортировке газа в рамках общего рынка газа Союза;

– комиссией разрабатываются совместно с уполномоченными органами и принимаются методические рекомендации по формированию ценовых индикаторов на общем рынке газа Союза, а также порядок осуществления мониторинга этих индикаторов. Ценовые индикаторы могут использоваться при осуществлении антимонопольного регулирования на общем рынке газа Союза в качестве информации.

Общий рынок нефтепродуктов ЕАЭС

Ст. 84 Договора о ЕАЭС говорит о формировании общих рынков нефти и нефтепродуктов Союза и обеспечение доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере транспортировки нефти и нефтепродуктов.

Как и в случае с рынком газа государства-члены должны заключить международный договор о формировании общих рынков нефти

и нефтепродуктов, базирующийся на положениях утвержденных концепции и программы формирования общих рынков нефти и нефтепродуктов Союза.

Основные положения формирования общего рынка содержатся в протоколе № 23 «О порядке организации, управления, функционирования и развития общих рынков нефти и нефтепродуктов».

Протокол № 23 устанавливает следующие основные принципы формирования общего рынка нефтепродуктов: неприменение во взаимной торговле количественных ограничений и вывозных таможенных пошлин; приоритетное обеспечение потребностей государств-членов в нефти и нефтепродуктах; унификация норм и стандартов на нефть и нефтепродукты государств-членов; обеспечение экологической безопасности; информационное обеспечение общих рынков нефти и нефтепродуктов Союза.

Тарифы на услуги по транспортировке нефти и нефтепродуктов устанавливаются для хозяйствующих субъектов государств-членов на уровне, не превышающем тарифы, установленные для хозяйствующих субъектов государства-члена, по территории которого осуществляется транспортировка нефти и нефтепродуктов.

Установление тарифов на услуги по транспортировке нефти и нефтепродуктов для хозяйствующих субъектов государств-членов ниже тарифов, установленных для хозяйствующих субъектов государства-члена, по территории которого осуществляется транспортировка нефти и нефтепродуктов, не является обязательством для государств – членов ЕАЭС.

Во исполнение протокола № 23 были приняты ряд документов:

– Решение № 8 Высшего Евразийского экономического совета «О Концепции формирования общего рынка нефти и нефтепродуктов Евразийского экономического союза» (Принято в г. Астане 31.05.2016)⁷⁸ (далее – Концепция по нефти);

– Решение Высшего Евразийского экономического совета от 06.12.2018 № 23 «О формировании общего рынка нефти и нефтепродуктов Евразийского экономического союза» (вместе с «Программой формирования общего рынка нефти и нефтепродуктов Евразийского экономического союза», «Планом мероприятий по формированию общего рынка нефти и нефтепродуктов Евразийского экономического союза»)⁷⁹ (далее – Программа формирования общего рынка по нефти).

⁷⁸ Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://eaeunion.org/>, 01.06.2016.

⁷⁹ Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>, 07.12.2018.

Концепция по нефти содержит следующие основные положения:

– установлены механизмы ценообразования на общих рынках нефти и нефтепродуктов Союза:

а) механизмы ценообразования на общих рынках нефти и нефтепродуктов Союза формируются с учетом существующих механизмов ценообразования на рынках государств-членов и этапов формирования общих рынков нефти и нефтепродуктов Союза;

б) ценообразование на общих рынках нефти и нефтепродуктов Союза формируется на основании рыночных механизмов и добросовестной конкуренции. С целью обеспечения прозрачности ценообразования формируются объективные ценовые индикаторы биржевого и внебиржевого рынка, наряду с механизмами сбора и обработки информации о договорах внебиржевого рынка. Принципы ценообразования являются общими независимо от принадлежности субъектов хозяйствования тому или иному государству-члену;

в) при регулировании тарифов на услуги по транспортировке нефти и нефтепродуктов по системам транспортировки нефти и нефтепродуктов государства-члены руководствуются следующим: тарифы на услуги по транспортировке нефти и нефтепродуктов по системам их транспортировки нефти и нефтепродуктов устанавливаются в соответствии с законодательством государств-членов; тарифы на услуги по транспортировке устанавливаются для хозяйствующих субъектов государств-членов на уровне, не превышающем тарифы, установленные для хозяйствующих субъектов государства-члена, по территории которого осуществляется транспортировка нефти и нефтепродуктов; установление тарифов на услуги по транспортировке нефти и нефтепродуктов для хозяйствующих субъектов государств-членов ниже тарифов, установленных для хозяйствующих субъектов государства-члена, по территории которого осуществляется транспортировка нефти и нефтепродуктов, не является обязательством государств-членов;

– определены этапы формирования общих рынков нефти и нефтепродуктов Союза в соответствии со следующими этапами: этап I (2016–2017 годы) – разработка и утверждение программы формирования общих рынков нефти и нефтепродуктов Союза; этап II (2018–2023 годы) – выполнение мероприятий программы формирования общих рынков нефти и нефтепродуктов Союза, разработка единых правил доступа к системам транспортировки нефти и нефтепродуктов, расположенным на территориях государств-членов; этап III (2024 год) – заключение и вступление в силу международного договора в рамках Союза о формировании общих рынков нефти и нефтепродуктов Союза, содержащего в том числе единые правила доступа к системам транспортировки нефти и нефтепродуктов, расположенным на территориях государств-членов.

Программа формирования общего рынка по нефти предусматривает следующие основные положения:

– «ценовые индикаторы» – цены на нефть и нефтепродукты, рассчитанные на основе цен сделок, совершенных в рамках единого биржевого пространства и (или) на внебиржевых рынках нефти и нефтепродуктов за определенный период времени с использованием методик, утверждаемых государствами – членами Евразийского экономического союза;

– установлен перечень мероприятий, направленных на мониторинг биржевых и внебиржевых ценовых индикаторов на мировом рынке: 1) утверждается перечень биржевых и внебиржевых площадок для мониторинга биржевых и внебиржевых ценовых индикаторов на мировом рынке; 2) утверждается перечень товаров (нефть и нефтепродукты), подлежащих мониторингу; 3) утверждается порядок анализа ценовых индикаторов; 4) формируется механизм доведения информации о ценовых индикаторах до сведения хозяйствующих субъектов государств-членов.

Основываясь на данных положениях права ЕАЭС, можно сделать вывод, что детально вопросы формирования рынка газа и нефтепродуктов могут быть обсуждены после подписания указанных международных договоров (международного договора в рамках Союза о формировании общих рынков нефти и нефтепродуктов Союза; международного договора в рамках ЕАЭС о формировании общего рынка газа Союза).

В программных документах, с которыми связано подписание данных международных договоров, предусматривается ее научное обеспечение в виде проведения аналитических исследований и подготовки научно обоснованных предложений при разработке правил и механизмов формирования общих рынков нефти и нефтепродуктов, газа Союза, включая институциональные, технологические, юридические и экономические механизмы формирования общих рынков нефти и нефтепродуктов Союза, в том числе по следующим направлениям:

1) подготовка методических рекомендаций для государств-членов по разработке нормативных правовых актов в сфере регулирования общих рынков нефти и нефтепродуктов Союза;

2) разработка методик осуществления мониторинга и анализа общих рынков нефти и нефтепродуктов Союза.

Очевидно, что более детальные рекомендации могут быть даны только после проведения предыдущих этапов.

Однако уже сейчас можно сказать, что в итоговые международные договоры необходимо включить положения о порядке формирования цены. В настоящее время указано, что цена определяется в соответствии с законодательством государства-участника, что в итоге способно повлечь диспропорции общего рынка, так это происходило в самом на-

чале работы Таможенного союза по иным категориям товаров и тарифов, налоговой нагрузки и т. п.

Кроме того, целесообразно рассмотреть вопрос о введении принципа независимости организаций, которые добывают и соответственно управляют сетью (газовой, нефтяной) по аналогии с правом ЕС «любой, кто управляет или имеет прямой, или косвенный контроль над бизнесом, занимающимся добычей или поставкой природного газа, не может владеть или управлять сетью передачи или иметь контроль, или права в компании, которая владеет или управляет сетью передачи. Любой, кто владеет или управляет сетью передачи или имеет прямой или косвенный контроль над организацией, которая владеет сетью передачи, не может работать или иметь прямой или косвенный контроль или права в отношении любого предприятия, занимающегося добычей или поставкой природного газа».

Можно предложить Евразийской комиссии также рассмотреть положения газовой директивы ЕС о том, что «государства-члены могут принять решение о том, что тарифы могут также определяться на основе рыночных соглашений, таких как аукционы, при условии, что такие соглашения и получаемые от них доходы утверждаются регулирующим органом. Тарифы или методологии, используемые для их расчета, должны способствовать эффективной торговле газом и конкуренции, в то же время избегая перекрестного субсидирования между пользователями сетей и обеспечивая стимулы для инвестиций и поддерживая или создавая совместимость для сетей передачи»⁸⁰.

⁸⁰ Regulation № 715/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on conditions of access to the natural gas transmission networks and repealing Regulation (EC) № 1775/2005).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Российское законодательство о нефти и газе, что показал проведенный анализ, носит противоречивый характер.

С одной стороны, оба данных энергоресурса носят ключевой характер, но регулирование (в своей ключевой основе) отличается. Не будем забывать и о том, что наибольшее волнение у потребителей вызывает вопрос, почему в стране, которая сама добывает нефть, растут цены на бензин, а падение цен на нефть на мировых рынках не приводит к снижению соответствующих цен.

Кроме того, в Российской Федерации как одной из нефтедобывающих стран до сих пор не принят закон о регулировании оборота нефти и нефтепродуктов. В противовес этому существует множество ведомственных актов различного уровня, что в итоге приводит к неоднозначному правоприменению, отсутствию сложившейся судебной практики.

Стоит отметить, что сама Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации в разъяснении от 22 января 2018 года прямо указала на отсутствие государственного регулирования цен на нефтепродукты. Тем не менее, предписания ФАС России все же выносятся.

Кроме того, использование акциза и соответственно налогового регулирования как единственного способа не сможет привести к существенному развитию отрасли, так как не предоставляет необходимого количества (и качества) элементов правового регулирования.

В нефтедобывающих странах (напр. Норвегия, Азербайджан) уже давно действуют законы, регулирующие как оборот газа, так и оборот нефти. В Российской Федерации нефтяная отрасль не регулируется федеральным законом. Существуют федеральный закон о газоснабжении, федеральный закон об электроэнергетике и т. п., однако в отношении нефти такого закона нет.

Проведенное экономико-правовое исследование позволяет сделать следующие выводы.

В России наблюдается тренд на увеличение государственного присутствия в нефтегазовой отрасли, а также повышения степени административного воздействия на внутренние ценовые механизмы.

Кроме того, выявлены следующие основные причины дисбалансов российского рынка моторных топлив:

1. Значительный и прогрессирующий уровень концентрации рыночной власти в руках вертикально-интегрированных нефтяных ком-

паний (ВИНК) – как следствие, рост рисков от поведения доминирующих игроков.

2. Возрастающая фискальная нагрузка на сектор в условиях кризиса нефтегазовой отрасли, а также несоответствие динамики налоговых ставок на внутреннем рынке динамике мирового товарного рынка. Рост цен на нефть, наблюдавшийся в 2018 году, совпал с ростом фискальной нагрузки на внутренний рынок, что привело к повышению премиальности экспортных поставок.

3. Совмещение несовместимых механизмов ценообразования в оптовом (рыночный) и розничном (квазидирективный) сегментах отечественного топливного рынка. Если оптовые цены зависят от, во-первых, соотношения спроса и предложения, а, во-вторых, альтернативы экспортных поставок сырья и нефтепродуктов (ключевые индикаторы – цена сырья и netback), то розничный сегмент регулируется правилом «инфляция минус», которое характеризуется низким уровнем адаптивности относительно внешней и внутренней экономической конъюнктуры, а также создает стимулы к постепенному повышению розничных цен без возможности перехода к обратной динамике. Это обусловлено тем, что игроки сталкиваются с регулярным диспаритетом оптовых и розничных цен, что создает стимулы «хеджировать риски» новых диспаритетов посредством постепенного и постоянного роста розничной цены.

4. Низкие объемы биржевой торговли.

5. Низкий уровень прозрачности ценообразования и низкий уровень конкуренции на внутреннем рынке.

6. Отсутствие единых, универсальных и стабильных правил экономической деятельности в нефтегазовом секторе, частая смена режимов регулирования.

7. Первичность интересов бюджета.

Предложения. В соответствии с теми причинами регулярных дисбалансов на розничном рынке моторных топлив, которые выявлены в рамках текущего исследования, предлагаются следующие изменения реформы российского законодательства, подкрепленные анализом ретро-данных и прогнозными значениями в параллели действующего и выработанного в ходе настоящей исследовательской деятельности подхода.

1. Стопроцентная реализация сырой нефти и нефтепродуктов через биржу АО «СПбМТСБ». Стопроцентная реализация сырой нефти и нефтепродуктов через биржу АО «СПбМТСБ» подразумевает, что вся добытая нефть и произведенные нефтепродукты реализуются через биржевой механизм, включая в том числе и экспортные контракты. Никаких так называемых адресных сделок, только открытые торги, в ко-

торых подразделения крупных нефтяных компаний участвуют на равных с другими участниками рынка условиях. При этом, чтобы не допустить разгона цен спекулянтами, необходимо ограничить участие в спотовом рынке только представителями реального сектора и профессиональными брокерами, представляющими их интересы. Для всех остальных, в том числе брокеров, профессиональных трейдеров, а также физических лиц, остается доступным срочный рынок ценных бумаг и разнообразных деривативов. Функционирование биржи будет осуществляться в режиме саморегулирования участниками торгов с независимым арбитражем сделок. Это позволит Санкт-Петербургской товарно-сырьевой бирже стать полноценным международным финансово-торговым центром, который пытались построить у нас в стране долгое время.

2. Создание резервного фонда нефтепродуктов. Важным элементом биржевой торговли должно стать создание резервного фонда нефтепродуктов на основе инфраструктуры Росрезерва и Транснефти. Это мера предполагает возможность заместить выпадающий объем в случае плановых или внеплановых ремонтов НПЗ, а при необходимости сгладить волатильность рынка государственными интервенциями. Кроме того, инфраструктура Росрезерва и «Транснефти» может стать площадкой хранения продукта для независимого сектора, что также существенно снизит издержки независимого сектора на поиск базисов для хранения нефтепродуктов и создаст предпосылки для полноценного среднесрочного планирования хозяйственной деятельности экономическими агентами. В итоге объективным индикатором ценообразования топливного рынка станет экспортная альтернатива по сравнению с внутренним рынком, т. е. Netback.

3. Отмена акцизов на топливо. Отмена акцизов на топливо – это одна из приоритетных мер по снижению налоговой нагрузки на топливный рынок. Не секрет, что в 2018 году доля государства в 1 литре АИ-92 бензина составляет 22,27 руб. из 41,62 руб., или 53,5 %, а по 1 литру дизельного топлива – 21,5 руб. из 45,69 руб., или 47,1 %. В 2019 году после нового увеличения акцизов на топливо, роста НДС и НДПИ доля государства в 1 литре АИ-92 составит 59,3 %, а по дизельному топливу – 51,4 %. Если мы уберем акциз, то по АИ-92 в 2019 году экономия составит 9,17 руб. на литр, а по дизелю – 7,22 руб. на литр.

При этом в структуре доходов бюджета акцизы на топливо, согласно проекту финансового документа страны, принесут в 2018 году около 198 млрд руб. (по состоянию на 1 ноября 2018 года за 9 месяцев собрали 160,36 млрд руб.), по плану в 2019 году порядка 210–220 млрд руб. Это порядка 1 % консолидированного бюджета. Именно акцизы на топливо являются одним из важнейших факторов, которые разгоняют инфляцию издержек по цепочке экономического разделения труда. Отмена акциза на топливо не только позволит сделать внутренний рынок более преми-

альным, чем внешний, но и даст дополнительный импульс темпам экономического роста. Популярным аргументом в пользу сохранения акцизов на топливном рынке является необходимость пополнения дорожных фондов. Однако сегодня акциз покрывает менее трети от общего количества расходов на строительство и ремонт дорог. Поступления от системы сбора оплаты за пользование дорожной инфраструктуры «Платон» и платных парковок вполне могут заместить потери от отмены акциза. Дополнительными источниками поступления в дорожные фонды может также стать доля в налоге на прибыль с участников топливного рынка и транспортных компаний, а также повышение штрафов за ненадлежащее исполнение дорожных работ государственными подрядчиками.

4. Либерализация ценообразования. Сегодня динамика цен на топливо в России имеет только одну характеристику – постоянный рост из-за правила «инфляция минус», которое вынуждает участников рынка постепенно увеличивать цены, чтобы снизить риски от прогнозируемых диспаритетов между оптовыми и розничными ценами. Говоря языком экономистов, отсутствие свободного механизма ценообразования приводит к исчезновению различных стратегий ценовой конкуренции, который является основным для рынков с таким однородным товаром, каковым является в том числе и моторное топливо. Либерализация цен создаст условия, при которых участники рынка станут активнее использовать такую конкурентную стратегию, как снижение цен на топливо. При этом за государством останется задача обеспечения прозрачности, а при ценовых скачках механизмы топливных интервенций в сложившуюся ситуацию.

Об эффективности такого подхода нам говорит и международный опыт. Возьмем в качестве примера Германию, которая в августе 2013 года приняла комплекс законов, позволивших участникам рынка активнее использовать ценовую конкуренцию. Государство обязало всех операторов АЗС предоставлять регулятору в режиме реального времени информацию об изменении цен на автомобильные бензины Super E 5, Super E 10 и дизельное топливо. Потребители имеют доступ к этой информации напрямую через интернет-ресурсы, получая данные о текущих предложениях на рынке. При этом операторы АЗС могут изменять цену несколько раз в день, что позволяет им ориентироваться на автомобилистов с разными доходами и потребительскими предпочтениями. Для тех потребителей, кому доходы позволяют не обращать существенного внимания на отклонения в плюс от среднесуточной цены и которым важнее заправиться быстро и без очередей, устанавливаются более высокие значения цен, что обычно происходит утром, когда автомобилисты едут на работу. И, наоборот, менее обеспеченные могут заправиться днем и ночью, когда операторы АЗС снижают цены ради увеличения объемов суточного пролива.

Создать подобную открытую интернет-платформу для мониторинга розничных цен АЗС можно на базе существующей системы онлайн-касс и операторов фискальных данных (ОФД). С целью корректной настройки режима ценообразования предлагаем также установить предельно допустимые значения роста розничных цен, ежемесячные индикаторы которых будут формироваться согласно следующему правилу: для автомобильных бензинов +30 % от средней цены, сложившейся на бирже за месяц, предшествующий текущему, а для дизельного топлива (в связи с его мировым удорожанием по причине роста экологических требований) +25 %.

Результаты от внедрения указанных предложений. Реализация предложенных мер позволит создать конкурентные и равные условия для всех участников рынка без проведения мер по демонаполизации, которые в текущих политических условиях являются, по всей видимости, маловероятными. Топливный рынок страны станет более прозрачным и понятным и потребителям, и бизнесу, и регуляторам. Участники рынка смогут развиваться, а значит расширять топливную инфраструктуру, улучшать как качество топлива, так и сервисную составляющую. И главное, будет, наконец, работать нормальная экономическая логика, что если мировые цены на нефть снижаются, то и цены на бензин тоже. Потребители получают честные цены на бензин и дизельное топливо, а бизнес – экономическую целесообразность ведения хозяйственной деятельности в этом сегменте.

Какими были бы цены на бензин АИ-92 и дизельное топливо в европейской части России, в случае реализации предложений по комплексной реформе топливного рынка? На конец ноября средняя цена АИ-92 бензина составляла 42,65 руб. за литр. В случае максимальной (30 %) наценки от оптовых цен, стоимость АИ-92 бензина после проведения реформы составила бы 39,18 руб. за литр, а при наценке 20 %, прогнозируемой вследствие ценовой конкуренции – 36,17 руб. за литр. По дизельному топливу из-за возросших экологических требований снижение цен будет не столь значительно, тем не менее также может иметь место. На конец ноября средняя цена дизельного топлива в европейской части страны 46,97 руб. за литр. После реализации предложений Независимого топливного союза она бы составляла при максимальной наценке в 25 % – 45,17 руб. за литр, при наценке 20 % – 43,36 руб. за литр. В случае дальнейшего падения мировых цен на нефть мы могли получить ещё более низкие цены на топливо для потребителей, при этом все участники экономической цепочки, в том числе и государство, получало достаточные доходы.

Кроме того, можно дать следующие рекомендации по правовому совершенствованию ценообразования.

Возможен переход к плавающим акцизам – при росте цены на нефть – снижение акцизной ставки, при падении – рост. Пока данное положение возможно реализовать лишь в рамках актов Правительства Российской Федерации.

На наш взгляд, оно может быть реализовано путем внесения изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации. Особенности применения НК РФ к энергоресурсам уже применялось в российской практике. Так, Федеральным законом от 24.11.2014 № 366-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁸¹ Налоговый кодекс Российской Федерации был дополнен статьей 205.1 «Особенности установления, исчисления и уплаты акциза на природный газ».

Очевидно, что аналогичным образом Налоговый кодекс Российской Федерации можно дополнить ст. 205.1.1 «Особенности установления, исчисления и уплаты акциза на нефть и нефтепродукты».

В данной статье целесообразно указать, что акциз является плавающим и применяется в определенных значениях (например, в рамках коридора) при резком изменении цены.

По нашему мнению, необходимо доработать уже существующие законопроекты, разработанные в 2012 году Федеральной антимонопольной службой Российской Федерации, «О рыночном ценообразовании на нефть и нефтепродукты в Российской Федерации» и «Об обороте нефти и нефтепродуктов». Данные проекты рассматривались на, так называемом, «нулевом чтении» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, а именно на уровне экспертного совета Комитета Государственной Думы по энергетике.

Законопроект получил массу критики. Однако, несмотря на это, данный акт являлся документом, позволяющим установить ключевые принципы ценообразования, а также особенностей оборота нефти и нефтепродуктов.

Многие положения указанных законопроектов действительно не соответствовали принятой юридической технике. Но концептуально многие идеи заслуживают поддержки.

Так, например, проект федерального закона «О рыночном ценообразовании на нефть и нефтепродукты в Российской Федерации» предусматривает, что при определении цен при оптовой торговле нефтепродуктами используются индексы цен сопоставимых зарубежных рынков на основе паритета доходности поставок на экспорт и на внутренний рынок Российской Федерации. Для этих целей:

а) используются индексы международных аналитических агентств на установленных базисах продаж;

⁸¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 01.12.2014, № 48, ст. 6647.

- б) используются российские биржевые котировки экспортных контрактов на установленных базисах продаж;
- в) определяется базис (базисы) поставки внутреннего рынка;
- г) из цен мирового рынка вычитаются затраты на логистику нефтепродуктов от базиса (базисов) поставки до базиса продажи;
- д) учитываются налоги и сборы, подлежащие уплате в соответствии с налоговым законодательством Российской.

Кроме того, предлагаемый ФАС России законопроект «Об особенностях оборота нефти и нефтепродуктов в Российской Федерации» уже имеет три редакции. Однако необходимо отметить, что в отличие от рынков, например, электроэнергии или газа, где есть основополагающие федеральные законы об электроэнергетике, о газоснабжении, то в отношении нефти и нефтепродуктов такого закона нет.

В свою очередь это предполагает необходимость принятия в отношении правового регулирования нефти и нефтепродуктов специального нормативного акта, так как точечные изменения не смогут сформировать полноценное правовое поле регулирования рынка нефти и нефтепродуктов. Так, например, в законопроекте, разработанном Федеральной антимонопольной службой Российской Федерации, можно выделить следующие положения, которые давно применяются в законодательстве зарубежных стран.

Так, ст. 6 законопроекта предполагает, что юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим оптовую и (или) розничную торговлю моторным топливом и занимающим доминирующее положение на соответствующем товарном рынке, запрещается совмещать оптовую и розничную торговлю моторным топливом. При этом хозяйствующие субъекты, осуществляющие оптовую или розничную торговлю моторным топливом, могут находиться в одной группе лиц.

Согласно ч. 2 ст. 6 проекта федерального закона хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность по реализации топлива для реактивных двигателей и занимающие доминирующее положение на рынке обращения указанного товара, не вправе навязывать контрагенту:

- услуги по транспортировке топлива для реактивных двигателей от нефтеперерабатывающих заводов до топливозаправочных комплексов;
- услуги по обеспечению заправки воздушных судов топливом для реактивных двигателей и (или) хранению топлива для реактивных двигателей.

Отметим, что подобные меры, существенно влияющие на рынок нефти и нефтепродуктов (что оказывает воздействие на цену нефти и нефтепродуктов), могут быть введены в специальный нормативный акт. В остальных случаях придется сталкиваться с точечным регулированием.

Таким образом, в качестве конкретных рекомендаций по совершенствованию отечественного законодательства и правоприменительной практики в области ценового и тарифного регулирования в сфере реализации нефтепродуктов и газового топлива можно предложить доработать законопроекты, разработанные Федеральной антимонопольной службой Российской Федерации, в части дополнения их следующими положениями

- проект федерального закона «О рыночном ценообразовании на нефть и нефтепродукты в Российской Федерации» должен быть дополнен разделом о порядке ценообразования, который бы включал альтернативные способы ценообразования – приоритетный (на открытых торгах – биржи, а также административный – при определенных обстоятельствах, позволяющий Правительству Российской Федерации осуществлять регулирование);

- ст. 8 проекта федерального закона «О рыночном ценообразовании на нефть и нефтепродукты в Российской Федерации» о биржевом совете целесообразно исключить, дополнив проект статьей, что порядок биржевой торговли осуществляется в соответствии с Федеральным законом № 325-ФЗ от 21.11.2011 «Об организованных торгах»;

- в качестве альтернативы можно предложить разработать проект федерального закона «Об особенностях реализации нефтепродуктов и газового топлива» по аналогии с Федеральным законом № 223-ФЗ от 18.07.2011 «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»;

- проект федерального закона «Об особенностях оборота нефти и нефтепродуктов в Российской Федерации» должен быть уточнен в рамках особенностей управления обществами.

Аналогичные положения должны быть внесены в Федеральный закон № 69-ФЗ от 31.03.1999 «О газоснабжении в Российской Федерации».

Кроме того, можно дать рекомендации по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в области ценового и тарифного регулирования в сфере реализации нефтепродуктов и газового топлива, выявленные в ходе анализа ФАС практики судов.

Так, методические указания по регулированию розничных цен на сжиженный газ, реализуемый населению для бытовых нужд, утвержденные Приказом ФСТ РФ № 129-э/2 от 15.06.2007 методические указания не предусматривают порядок определения расходов на арендную плату, что позволяет применять аналогию закона. Однако применение аналогии закона, хотя и является выходом из ситуации, но означает наличие пробела в праве, что должно быть устранено.

На практике участники рынка, а также регуляторы рынка сталкиваются с несовершенством отчетной документации, что очевидно тре-

бует не законодательных мер, а мер правоприменительного характера (разъяснения органов, принятие соответствующих постановлений Пленума Верховного суда Российской Федерации).

Кроме того, выявляется множество ситуаций неверного толкования как судами, так и участниками рынка особенностей, возникающих при применении ценообразования. Очевидно, что решить данную проблему «здесь и сейчас» возможно путем обобщения судебной практики в области ценообразования на СУГ, нефть и нефтепродукты, что целесообразно выполнить в рамках Обзора судебной практики, утверждаемой Президиумом Верховного Суда Российской Федерации.

Анализ правоприменительной практики
и зарубежного опыта ценового и тарифного
регулирувания в сфере реализации нефтепродуктов
и газового топлива. Рекомендации
по совершенствованию законодательства

Редактор В. В. Нарбут
Корректор Т. Д. Романосова
Компьютерная вёрстка Л. А. Дерр

Оригинал-макет подготовлен
ООО «Новосибирский издательский дом»
630048, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 104

Подписано в печать 22.10.2019
Формат 60x90/16. Печ. л. 8,0. Печать офсетная. Тираж 500 экз. Заказ № 804

Отпечатано с оригинал-макета: ИП Мочалов С. В.
162626, Вологодская область, г. Череповец, ул. Сергея Перца, 3