

КАК ПРЕСЕЧЬ АНТИКОНКУРЕНТНЫЕ ДЕЙСТВИЯ



РУКОВОДИТЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ
Игорь Юрьевич Артемьев

История Антимонопольной службы в России началась в июне 1990 года, когда был создан Государственный комитет РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур. Новая правительственная структура была создана в целях проведения антимонопольной политики, развития и регулирования рынка, конкуренции и предпринимательства. Председатель комитета В.П. Черногородский руководил тогда аппаратом из 150 сотрудников.

Уже в 1992–1994 годах численность работников была увеличена до 381 человека в связи с тем, что у комитета появились новые задачи в сфере развития рыночных отношений и конкуренции и защиты прав потребителей.

Начиная с 1992 года обязанности председателя комитета исполнял Л.А. Бочин, а количество сотрудников службы в 1995–1996 годах было сокращено до 274 в целях совершенствования деятельности федеральных органов исполнительной власти. В 1997 году Государственный комитет Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур был преобразован в Государственный антимонопольный комитет Российской Федерации. Возглавила комитет Н.Е. Фонарева.

В сентябре 1998 года в целях формирования эффективной структуры федеральных органов исполнительной власти было образовано Министерство Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства. В состав министерства вошли упраздненные Государственный антимонопольный комитет Российской Федерации, Государственный комитет Российской Федерации по поддержке и развитию малого предпринимательства, Федеральная служба Российской Федерации по регулированию естественных монополий на транспорте и Федеральная служба Российской Федерации по регулированию естественных монополий в области связи. Министром антимонопольной политики был назначен Г.М. Ходырев. Особый акцент в работе

МАПа был сделан на усиление государственной поддержки развития малого и среднего предпринимательства. К работе в новом министерстве приступили 440 сотрудников центрального аппарата.

В мае 1999 года министерством начал руководить И.А. Южанов. В 2000 году в целях оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти численность работников центрального аппарата Министерства была сокращена до 415 человек.

Федеральная антимонопольная служба была образована 9 марта 2004 года в рамках реформы системы федеральных органов исполнительной власти. Руководителем службы был назначен И.Ю. Артемьев. Учитывая прошлый опыт и объем обозначенных перед ФАС России задач, предельную численность работников центрального аппарата установили в количестве 350 человек. Службе были переданы контрольно-надзорные функции упраздняемого МАПа. В настоящее время Федеральная антимонопольная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о конкуренции на товарных рынках и на рынке финансовых услуг, о естественных монополиях, о рекламе, а также изданию в пределах своей компетенции нормативных правовых и индивидуальных правовых актов в установленной сфере деятельности.

Функции МАПа в сфере защиты прав потребителей были переданы Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, функции по поддержке малого бизнеса перешли в Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, Федеральная служба по финансовым рынкам стала выполнять функции по контролю деятельности бирж, ранее принадлежавшие МАПу, а функции по установлению тарифов МАПа теперь осуществляет Федеральная служба по тарифам. В то же время Антимонопольной службе были переданы функции по нетарифному регулированию и согласованию инвестиционных программ естественных монополий.

Антимонопольная служба находится в ведении Правительства Российской Федерации, что дает ей определенную гарантию независимости при осуществлении контроля антимонопольного законодательства. Антимонопольная служба действует в рамках политики Президента и Правительства РФ.

ФАС России осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы (75 территориальных управлений).

Федеральная антимонопольная служба осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

- вносит в Правительство РФ проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства РФ и другие документы, по которым требуется решение Правительства РФ, по вопросам, относящимся к сфере ведения службы, а также проект ежегодного плана работы и прогнозные показатели деятельности службы;
- самостоятельно принимает нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности;
- осуществляет полномочия по контролю и надзору в установленной сфере деятельности;
- обобщает практику применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности, проводит анализ состояния товарных рынков;
- осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание службы и реализацию возложенных на службу функций;
- организует прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов заявителям в установленный законодательством срок;
- обеспечивает в пределах своей компетенции защиту сведений, составляющих государственную тайну;
- взаимодействует в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности;



– осуществляет иные полномочия в установленной сфере деятельности, если такие полномочия предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента или Правительства РФ.

Миссией ФАС России является обеспечение свободы конкуренции и ограничения монополистической деятельности в рамках единого экономического пространства Российской Федерации.

Стратегическими целями ФАС России являются:

1. Создание условий для развития конкуренции посредством предупреждения и пресечения антиконкурентных действий.
2. Обеспечение равного доступа к товарам (услугам), производимым субъектами естественных монополий, и развитие конкуренции в их потенциально конкурентных видах деятельности.

Первая цель обозначает предназначение и суть деятельности антимонопольного органа. Вторая цель выделяет один из важнейших приоритетов Федеральной антимонопольной службы, указанных в документах Президента и Правительства Российской Федерации.

Деятельность ФАС будет способствовать достижению следующих целей Правительства Российской Федерации:

- обеспечение субъектам рынка равноправного доступа к потребителям и ресурсам;
- сокращение доли монопольных секторов в экономике;
- рост количества новых эффективных субъектов экономики;
- повышение внешней и внутренней конкурентоспособности российских предприятий;
- развитие потенциала транспортной, энергетической и телекоммуникационной инфраструктуры.

Цель 1. Создание условий для развития конкуренции посредством предупреждения и пресечения антиконкурентных действий.

Деятельность ФАС в рамках достижения данной цели направлена на снижение уровня концентрации в высокомонополизированных отраслях экономики, обеспечивающее повышение конкурентоспособности российских товаропроизводителей на внутренних и внешних рынках, снижение уровня недобросовестной конкуренции и ненадлежащей рекламы, выявление, предупреждение и пресечение злоупотреблений доминирующим положением, соглашений и согласованных действий, ограничивающих конкуренцию, а также антиконкурентных действий органов государственной власти и местного самоуправления.

Создание условий для развития конкуренции призвано в первую очередь обеспечить высокие темпы экономического роста. В настоящее время большинство отраслей отечественной промышленности, а также финансовые рынки на региональном уровне характеризуются высокой степенью монополизации и концентрации, а также структурированной технологической вертикальной интеграцией производств.

Противодействие монополистическим тенденциям экономически оправданно и эффективно, если ведет к повышению конкурентоспособности рыночно-ориентированных отечественных производителей на внутреннем и внешнем рынке, созданию дополнительных рабочих мест. Таким образом, указанная стратегическая цель Федеральной антимонопольной службы направлена на обеспечение удвоения валового внутреннего продукта.

Основные показатели, по которым будет оцениваться достижение данной цели:

- уровень концентрации на высокомонополизированных рынках;
- степень удовлетворенности граждан и хозяйствующих субъектов состоянием конкурентной среды, масштабами снижения антиконкурентных действий органов власти и недобросовестной конкуренции;
- уровень выявления и уровень латентности нарушений антимонопольного законодательства;
- место России в международном рейтинге эффективности деятельности конкурентных ведомств.

В рамках данной цели предусматривается решение следующих задач:



1.1. Создание благоприятной конкурентной среды.

Работа службы в рамках реализации этой задачи будет состоять из трех направлений: совершенствование законодательства, правоприменение в рамках полномочий службы и популяризация конкуренции. Для оценки эффективности работы ФАС в этом направлении будут проводиться социологические исследования участников рынков.

Выполнение данной задачи приведет к росту числа хозяйствующих субъектов, удовлетворенных состоянием конкурентной среды.

Данная задача также предусматривает повышение эффективности контроля за созданием, реорганизацией, ликвидацией хозяйствующих субъектов, а также за приобретением акций (долей), что предполагает упрощение процедуры контроля для сделок, не оказывающих существенного влияния на структуру и уровень концентрации соответствующих товарных рынков, а также ужесточение требований к раскрытию информации при подаче ходатайств и уведомлений для создания, реорганизации или приобретения акций (долей) крупных хозяйствующих субъектов.

В настоящее время одной из главных проблем в деле создания благоприятной конкурентной среды является действующее законодательство, которое не соответствует экономическим и правовым реалиям современной России и не дает возможности эффективного пресечения целого ряда монополистических проявлений, в частности, злоупотреблений доминирующим положением, согласованных действий группы организаций по ограничению конкуренции, необоснованного предоставления государственных льгот и преимуществ отдельным хозяйствующим субъектам органами власти различных уровней.

Модернизация законодательства о защите конкуренции планируется, в том числе путем создания единых правовых основ для развития и защиты конкуренции на товарных и финансовых рынках, закрепления в законодательстве комплекса норм, направленных на эффективную реализацию права физических и юридических лиц на получение товаров и услуг по справедливой рыночной цене и права хозяйствующих субъектов на ведение своей деятельности в условиях справедливой конкуренции.

Необходимо, чтобы новое законодательство о защите конкуренции соответствовало мировым требованиям в сфере антимонопольного регулирования и предусматривало создание правовой среды для равной, добросовестной конкуренции; упрощение процедур антимонопольного контроля с одновременным ужесточением санкций за нарушение конкурентного законодательства; обеспечение возможностей юридических и физических лиц по защите своих законных интересов от проявлений монополистической практики со стороны хозяйствующих субъектов, органов государственной власти всех уровней и органов местного самоуправления.

1.2. Снижение уровня недобросовестной конкуренции и ненадлежащей рекламы.

Решение данной тактической задачи приведет к росту числа хозяйствующих субъектов, отметивших снижение таких форм недобросовестной конкуренции, как распространение ложных, неточных или искаженных сведений, введение потребителей в заблуждение относительно качества и других характеристик товара, некорректное сравнение товара при рекламе, продажа, обмен или иное введение в оборот товара с незаконным использованием результатов интеллектуальной деятельности, получение, использование, разглашение информации, составляющей коммерческую, служебную и охраняемую законом тайну.

ФАС намерена снизить долю невыявленных (латентных) фактов недобросовестной конкуренции.

1.3. Снижение количества невыявленных нарушений антимонопольного законодательства хозяйствующими субъектами на товарных и финансовых рынках.

В рамках выполнения контрольных и надзорных функций ФАС обеспечивает предупреждение и пресечение соглашений и согласованных действий, ограничивающих конкуренцию, и злоупотреблений монопольным положением хозяйствующими субъектами на товарных и финансовых рынках.

Решение данной задачи приведет к снижению невыявленных (латентных) соглашений и согласованных действий по установлению (поддержанию) цен, скидок, надбавок, разделу рынка,



ограничению доступа на рынок или устранению снега (потенциальных) конкурентов, отказу от заключения договоров с определенными продавцами или покупателями (заказчиками).

Значимым направлением работы ФАС является повышение эффективности антимонопольных расследований, снижение количества решений антимонопольных органов, оспариваемых и отменяемых в судах.

В рамках решения этой задачи предполагается существенно изменить действующее законодательство, в том числе:

- проведение проверок соблюдения антимонопольного законодательства субъектами хозяйственной деятельности;
- взаимодействие с силовыми структурами;
- улучшение качества анализа товарных и финансовых рынков.

1.4. Снижение количества нарушений антимонопольного законодательства органами государственной власти и местного самоуправления.

В рамках выполнения контрольных и надзорных функций Федеральная антимонопольная служба обеспечивает предупреждение и пресечение антиконкурентных действий органов государственной власти и местного самоуправления, таких как создание преимущественных условий отдельным хозяйствующим субъектам, создание административных барьеров входа на рынки, создание преимущественных условий участия в конкурсе на закупки товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд, осуществления организатором конкурса координации деятельности его участников, необоснованного ограничения доступа к участию в конкурсе.

В рамках выполнения данной задачи снизится число хозяйствующих субъектов, считающих, что органы государственной власти и местного самоуправления осуществляют антиконкурентные действия. Возрастет доля исполненных органами государственной власти и местного самоуправления предписаний ФАС.

Цель 2. Обеспечение равного доступа к товарам (услугам), производимым субъектами естественных монополий, и развитие конкуренции в их потенциально конкурентных видах деятельности.

Деятельность ФАС России в рамках достижения данной цели направлена на обеспечение соблюдения субъектами естественных монополий законодательства, рост объемов товаров и услуг, производимых независимыми поставщиками в потенциально конкурентных видах деятельности, повышение эффективности инвестиционных программ субъектов естественных монополий, обеспечение недискриминационного доступа к товарам (услугам), производимым субъектами естественных монополий, и повышение прозрачности их деятельности.

Основные показатели, по которым будет оцениваться достижение данной цели:

- доля независимых производителей товаров (услуг) в потенциально конкурентных секторах естественных монополий;
- эластичность выпуска товаров (услуг) субъектами естественных монополий по объему осуществляемых ими инвестиций (соответствие роста инвестиционных программ естественных монополий росту производства товаров и услуг);
- доля активов в непрофильных видах деятельности в общем балансе активов субъектов естественных монополий;
- доля невыявленных (уровень латентности) нарушений законодательства о естественных монополиях.

В рамках реализации указанной цели предусматривается решение следующих задач:

1. Снижение количества нарушений законодательства о естественных монополиях.

В рамках выполнения контрольных и надзорных функций ФАС обеспечивает соблюдение законодательства субъектами естественных монополий. Решение данной тактической задачи направлено на снижение доли первичных и повторных нарушений законодательства о естественных монополиях и снижение доли невыявленных нарушений (снижение латентности).

Повышение эффективности контроля за соблюдением законодательства о естественных монополиях потребует создания информационных баз данных и автоматизированных ра-



бочих мест по мониторингу судебных дел и анализу правоприменительной практики нарушений законодательства о естественных монополиях.

2. Демонополизация, содействие созданию и развитию рыночной инфраструктуры в потенциально конкурентных видах деятельности.

Проводимая реструктуризация естественных монополий ставит перед Федеральной антимонопольной службой задачу демонополизации потенциально конкурентных видов деятельности естественных монополий, содействия развитию рыночной инфраструктуры и формированию справедливых правил игры на нарождающихся рынках. Данная задача должна решаться ФАС совместно с Минэкономразвития России и Министерством промышленности и энергетики Российской Федерации.

Решение данной тактической задачи приведет к росту доли независимых производителей товаров (услуг) в общем объеме производства в потенциально конкурентных секторах естественных монополий.

3. Повышение прозрачности деятельности субъектов естественных монополий и доступности производимых ими товаров (услуг).

Осуществляя нетарифное регулирование деятельности субъектов естественных монополий, ФАС обеспечивает недискриминационный доступ к производимым ими товарам (услугам), внедряет стандарты раскрытия информации, обеспечивая прозрачность их деятельности.

В рамках решения данной задачи предполагается повысить эффективность инвестиционных программ субъектов естественных монополий.