

БОРЬБА С КАРТЕЛЯМИ – ПРИОРИТЕТ В РАБОТЕ ФАС РОССИИ



РУКОВОДИТЕЛЬ
ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ
Игорь Юрьевич Артемьев

Борьба с картельными сговорами – один из приоритетов в деятельности Федеральной антимонопольной службы (ФАС России), поскольку именно это нарушение антимонопольного законодательства наносит наибольший вред потребителям и экономике страны в целом. У граждан отсутствует возможность выбора товаров и услуг, а цены на них устанавливаются по договоренности между участниками картеля и могут в разы превышать рыночные цены.

К концу 2010 – началу 2011 года нам удалось раскрыть несколько громких дел по картельному сговору на национальном уровне – это соляной, хлорный, угольный картели, сговор на рынке ОСАГО и многие другие.

В 2011 году будут слушаться первые уголовные дела, возбужденные по статье 178 Уголовного кодекса РФ против нарушителей антимонопольного законодательства. В отношении участников угольного картеля МВД России уже возбудило уголовное дело. Напомню, что в октябре 2009 года вступила в силу новая редакция статьи 178 Уголовного кодекса, которая предусматривает лишение свободы до семи лет за участие в картельном сговоре.

Впервые в прошлом году мы смогли внедрить в практику внезапные проверки хозяйствующих субъектов, так называемые рейды на рассвете, которые позволяют нам получать доказательства против участников картелей.

Отмечу, что у ФАС России нет полномочий на ведение оперативно-розыскной деятельности, поэтому для более эффективного раскрытия картелей мы взаимодействуем с правоохранительными органами.

Ситуация на рынке нефтепродуктов под контролем

Ситуация с ценами на бензин и дизельное топливо постоянно находится под нашим пристальным вниманием. По фактам роста цен на бензин и авиакеросин в 2008 и 2009 годах мы возбудили две волны дел в отношении четырех крупнейших вертикально интегрированных компаний – ОАО «Газпром нефть», ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «НК «Роснефть» и ОАО «ТНК-ВР Холдинг». Нефтяные компании были признаны нарушившими антимонопольное законодательство, поскольку они незаконно устанавливали монополично высокие цены на нефтепродукты, изымали товар из обращения, чем создавали искусственный дефицит, дискриминировали независимых продавцов бензина по сравнению со своими «дочками» и т.д.

Суды, вплоть до Высшего Арбитражного Суда РФ, приняли решение в нашу пользу. Нефтяные компании признали свою вину и выплатили в федеральный бюджет миллиардные штрафы. В феврале 2011 года ОАО «Газпром нефть» проиграло дело в ВАС РФ и теперь заплатит 4,6 млрд. рублей штрафа.

В этом году мы возбудили новые дела против нефтяников – ОАО «Газпром нефть», ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «НК «Роснефть» – по признакам нарушения антимонопольного законодательства. С октября 2010 года по конец января 2011 года рост цен на дизельное топливо зимнее составил 53%. Цены на авиакеросин за это же время выросли более чем на 30%.

Мы понимаем, что существуют объективные причины роста цен на авиакеросин и дизельное топливо. Но рост цен на внешнем рынке и увеличение акцизов лишь частично могут объяснить действия нефтяных компаний по повышению цен на федеральном оптовом рынке в конце 2010 и начале 2011 года.

ФАС России усматривает в действиях компаний такие признаки нарушения, как установление и поддержание монополично высоких цен, изъятие товара из обращения, результатом которого явился рост цен, создание дискриминационных условий в отношении поставок топлива компаниям, не входящим в группу лиц ВИНК.

Есть у нас претензии и к тому, каким образом торгуют компании на биржах: недостаточный объем предложения, отсутствие анонимности торгов, нерегулярность продаж, совершение крупных адресных сделок, которые не позволяют получить рыночные котировки по нефтепродуктам.

В случае если факт нарушения подтвердится, штрафы для этих компаний будут огромные, так как мы будем расценивать это как рецидив.

Многие наши территориальные органы возбуждают дела против нефтяных компаний у себя в регионах и также накладывают миллионные штрафы.

Роль ФАС России в сдерживании цен на продукты питания

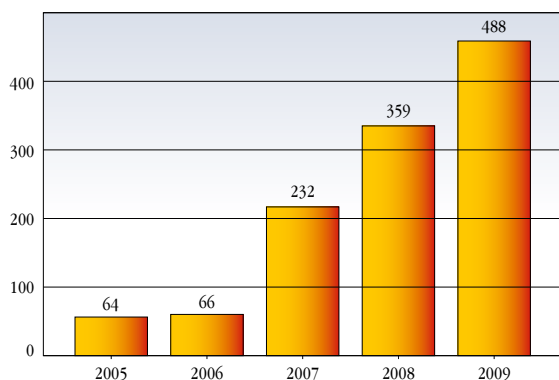
Ситуация с ценами на продукты питания первой необходимости вот уже несколько лет находится под постоянным контролем Федеральной антимонопольной службы. Ежедневно территориальные органы ФАС России контролируют соблюдение антимонопольного законодательства на агропродовольственных рынках. Вместе с тем отмечу, что ФАС России может применять меры антимонопольного регулирования только в отношении компаний, занимающих доминирующее положение на рынке. Сдерживание цен на продукты питания должно быть основной задачей региональных и местных властей, ответственных за развитие бизнеса и конкуренции в регионе и муниципальном образовании.

По выявленным признакам нарушения законодательства территориальные органы ФАС России с августа 2010 года по февраль 2011 года возбудили более 520 дел о нарушении антимонопольного и иного законодательства Российской Федерации.

Так, например, в 68 территориальных управлениях Службы возбуждено 223 дела по признакам нарушения антимонопольного законодательства. Эти дела связаны с установлением хозяйствующими субъектами монополично высоких цен на агропродовольственную продукцию (60 дел), экономически необоснованными отказами либо уклонением от заключения договоров, экономи-

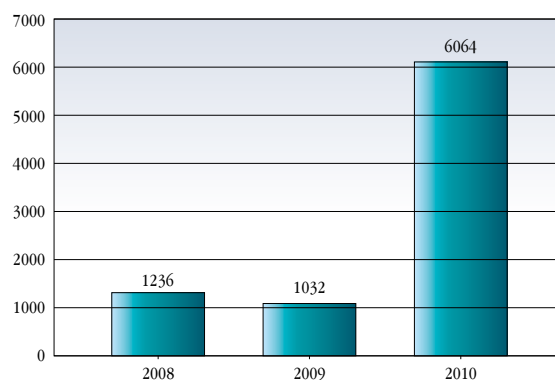


1



КОЛИЧЕСТВО ВОЗБУЖДЕННЫХ ДЕЛ ПО СТАТЬЕ 11 ЗАКОНА «О ЗАЩИТЕ КОНКУРЕНЦИИ»

2



СУММАРНЫЙ РАЗМЕР ШТРАФОВ ЗА НАРУШЕНИЕ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ПОСТУПИВШИХ В БЮДЖЕТ (ПО ДАННЫМ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА), МЛН. РУБЛЕЙ

чески согласованными действиями хозяйствующих субъектов по повышению цен (128 дел), с действиями органов власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления (34 дела), с ограничивающими конкуренцию соглашениями или согласованными действиями (1 дело), приведшими к нарушению антимонопольного законодательства.

Наибольшее количество дел возбуждено в Башкортостанском управлении ФАС России (15 дел), Алтайском краевом, Амурском, Кемеровском, Курском, Новгородском, Пензенском, Тверском, Челябинском, Чувашском, Ханты-Мансийском УФАС России – по 6 и более дел.

Модернизация антимонопольного законодательства

После принятия второго антимонопольного пакета законов мы больше не хотели ничего менять в законодательстве, хотели наработать правоприменительную практику. Но Правительство России удостоило Службу чести начать процедуру вступления в Организацию экономического сотрудничества и развития. В прошлом году мы сделали доклад о состоянии и развитии конкуренции в России на Комитете по конкуренции ОЭСР и получили ряд замечаний и рекомендаций по изменению нашего законодательства. Поэтому и возникла необходимость разработки третьего антимонопольного пакета законов.

Планируется сократить перечень безусловных запретов (*per se*) и распространять их только на горизонтальные соглашения (картели). Кроме того, исключается уголовная ответственность за согласованные действия и «вертикальные соглашения». В законопроекте уточнено понятие «координация экономической деятельности».

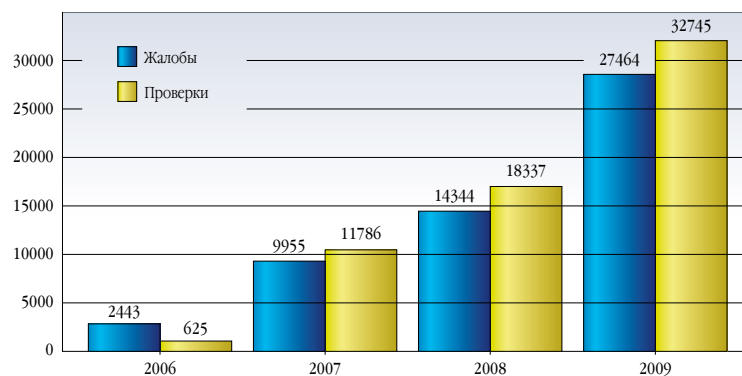
Мы также предлагаем уточнить требования к антиконкурентным согласованным действиям. В частности, ожидается, что после принятия поправок согласованными действиями будут признаваться действия компаний, публично заявивших о планируемом поведении на рынке. Кроме того, будет введено понятие минимальной доли товарного рынка, которую должны будут занимать участвующие в согласованных действиях компании (совокупная доля не менее 20% и доля каждого участника должна составить более 8%). Мы ожидаем резкого сокращения дел по признакам согласованных действий после принятия этих поправок.

Изменения коснутся и статьи 6 закона «О защите конкуренции». В частности, будет установлено, что цена, сформированная на бирже при соблюдении установленных в законе правил биржевой торговли, не будет считаться монополично высокой.

Поправки направлены на совершенствование практики использования ретроспективного метода анализа при определении монополично высокой цены товара. Также в ходе анализа будет использоваться индикатор мировых цен на товар.



3



КОНТРОЛЬ РАЗМЕЩЕНИЯ ГОСЗАКАЗОВ

Третий антимонопольный пакет законов предполагает применение фиксированных штрафов за нарушения в виде злоупотребления доминирующим положением, которые не привели к ограничению конкуренции. Однако это правило не будет распространяться на действия субъектов естественных монополий. К ним по-прежнему будут применяться оборотные штрафы.

Реформирование системы госзаказа в России

Одним из достижений 2010 года стало внедрение электронных аукционов как основного способа закупки товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд.

Президент и Председатель Правительства РФ поручили нам подготовить поправки в действующий закон о размещении заказов. Сегодня система госзаказа сделала огромный шаг на пути борьбы с коррупцией в Российской Федерации. ФЗ-94 ввел новую открытую и прозрачную процедуру размещения заказов для государственных и муниципальных нужд. Закон о размещении заказов пока еще вызывает много споров, но, несомненно, в нем есть серьезные плюсы. С 1 января 2011 года завершился важный этап перехода экономики страны на качественно новый уровень конкурентности торгов и информационно-технического обеспечения страны. Закон о размещении заказов – это не только значительная экономия бюджетных средств (примерно 770 млрд. рублей за три года), но и развитие конкуренции и равный доступ предпринимателей к госзаказу. Госзаказ – единственная сфера, где предприниматели могут восстановить свои права всего за пять дней в рамках специальной процедуры административного обжалования в ФАС России.

Поправки, которые мы подготовили, касаются закупки инновационных товаров, перевода строительства на электронные аукционы, отмены котировок.

В целом меры, предпринятые благодаря действию ФЗ-94, позволили:

- добиться информационной прозрачности в сфере госзаказа (с 1 января 2011 года начал работать общероссийский портал, на котором размещается вся информация о всех заказах в стране, в том числе региональных и муниципальных);
- обеспечить предпринимателям равный доступ к госзаказу. При этом, по результатам опроса, 74% предпринимателей проголосовали за заложенную в ФЗ-94 новую экономическую идеологию;
- значительно повысить качество поставляемой продукции за счет полного исключения со 2 августа 2010 года некачественного обеспечения обязательств по контрактам (страховок), а также за счет значительно более тщательного определения заказчиками требований к закупаемой продукции;



– создать в сфере госзаказа единое экономическое пространство в стране путем централизованного (на пяти площадках) проведения электронных аукционов как наиболее эффективного способа размещения заказов; в настоящее время на площадках зарегистрировались уже более 50 тыс. предпринимателей;

– добиться значительной экономии бюджетных средств (за четыре года – более 770 млрд. рублей), а это новые возможности по приобретению необходимых товаров и строительству инфраструктуры.

С учетом того что электронную цифровую подпись в стране получают до 3 млн. человек и будет осуществлен переход в сфере госзаказа исключительно на электронный документооборот, ФЗ-94 можно рассматривать как проект по модернизации страны.

В то же время в системе госзаказа отмечается целый ряд еще нерешенных проблем, вызывающих справедливую критику, для устранения которых в соответствии с поручением Президента и Правительства РФ необходимо внести существенные изменения в ФЗ-94:

1. Для исключения закупки некачественной продукции и обеспечения инновационного направления госзакупок обязать профильные федеральные ведомства разработать типовые требования (в том числе гарантийные) к стандартным товарам, работам и услугам, а также ежегодно определять инновационные требования к продукции и включать такие требования в типовые контракты.

2. В целях повышения профессионализма заказчиков и качества конечного результата определить министерства в силу закона уполномоченными органами по размещению заказов для их подведомственных учреждений (централизация функции закупок).

3. В целях повышения профессионализма поставщиков и качества конечного результата предусмотреть в определенных случаях при приобретении продукции количественно измеряемые и администрируемые дополнительные требования к участникам (например, по аналогии с имеющимися в настоящее время в законе требованиями по строительству). Особенно актуально введение подобных требований для таких творческих сфер, как НИОКР, проведение экспертиз, оказание юридических услуг и т.д.

4. Для быстрого рассмотрения вопросов о расторжении контрактов при их ненадлежащем исполнении предусмотреть упрощенную (в течение 10 дней) административную процедуру их расторжения на основании решений специальных межведомственных комиссий при ФАС России с участием как финансовых, так и правоохранительных органов власти.

5. Для корректного формирования начальной цены контракта определить в законе алгоритм действий заказчика по ее обоснованию, а также поручить профильным ведомствам определять в ряде случаев ее расчет.

6. Ввести обязанность публичной защиты заказчиком своих бюджетных потребностей, что повысит общественный контроль в этой сфере. Необходимо предусмотреть возможность распределения части полученной экономии при корректности определения начальных цен на увеличение фонда оплаты труда заказчика (введение мотивации заказчика на добросовестное исполнение законодательства).

7. Предусмотреть обязательность применения заказчиками санкций за нарушение исполнения обязательств по контрактам, а также установить в законе максимальные сроки для оплаты заказчиками качественно исполненных предпринимателем контрактов и ответственность за нарушение таких сроков.

8. Ввести процедуру дисквалификации должностных лиц заказчиков при грубейших нарушениях (по аналогии с законом о защите конкуренции), а также предусмотреть специальные составы уголовной ответственности для преднамеренных действий в сфере госзаказа.

9. Для исключения возможности злоупотребления предпринимателями своими правами, а также введения для предпринимателей возможности электронного обжалования действий заказчиков установить государственную пошлину за подачу жалоб.



10. Исключить запрос котировок как конкурентный, но коррупционный способ размещения заказов и заменить его на уже предусмотренный законом короткий по срокам электронный аукцион.

11. Установить законодательные требования к обеспечению контрактов (типовые формы банковских гарантий и поручительств), а также к централизованной проверке поручителей по контрактам.

12. Заменить субъективную оценку членов комиссии при оценке заявок на участие в конкурсе в большей степени на объективную оценку.

13. Для снижения возможностей недобросовестного исполнения контрактов включить в Реестр недобросовестных поставщиков сведения о физическом лице, осуществляющем управление соответствующим юридическим лицом, а также ввести обязанность заказчиков требовать финансового обеспечения по всем контрактам для их качественного исполнения.

Эти изменения ФЗ-94 должны быть взаимоувязаны с планом по введению федеральной контрактной системы, предусмотренной Концепцией по повышению эффективности бюджетных расходов, одобренной в Правительстве РФ.

Планы на 2011 год

Приоритетными задачами на этот год для нас значатся: принятие третьего антимонопольного пакета законов, разработка и принятие поправок в закон «О размещении заказов...», подготовка законопроекта, регулирующего реализацию нефтепродуктов на рынках РФ. В этом году мы планируем завершить работу по установлению закономерности влияния цен мирового рынка на внутренние цены («формулы цены» для крупнооптового рынка), требований к биржевым торгам нефтепродуктами.

Одна из задач – провести углубленный комплексный анализ оптовых и розничных рынков газомоторного топлива (сжиженного углеводородного газа, используемого в качестве топлива для автомобильного транспорта) и выработать рекомендации по обеспечению конкуренции на соответствующих рынках.

Важная задача в сфере госзаказа – обеспечить функционирование независимой автоматизированной системы контроля за работой электронных площадок, на которых осуществляется размещение государственного заказа.

В этом году мы хотим добиться принятия правил недискриминационного доступа на товарные рынки и к услугам субъектов естественных монополий (к услугам общедоступной электросвязи и к инфраструктуре электросвязи; на рынки услуг общедоступной почтовой связи и к услугам общедоступной почтовой связи; к услугам субъектов естественных монополий по использованию инфраструктуры внутренних водных путей; к услугам субъектов естественных монополий в портах и транспортных терминалах; перевозчиков к инфраструктуре железнодорожного транспорта общего пользования).

Есть задумки, что нужно сделать на фармацевтическом рынке. Например, подготовить предложения по развитию конкуренции на фармацевтическом рынке, в том числе на оптовом рынке лекарственных средств, в части совершенствования законодательной базы фармацевтической отрасли. Нужно снизить административные барьеры на этих рынках, усовершенствовать нормативные правовые акты, регулирующие порядок ценообразования на лекарственные средства. А также усовершенствовать государственные закупки лекарственных средств.

Безусловно, мы продолжим работу по устранению административных барьеров в российской экономике посредством активного участия в работе Правительственной комиссии по проведению административной реформы.

Нужно обеспечить принятие закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» и сделать еще много всего другого для развития и защиты конкуренции в нашей стране.