АНТИМОНОПОЛЬНАЯ ПОЛИТИКА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

РУКОВОДИТЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ
Игорь Юрьевич Артемьев

Вопросы развития и защиты конкуренции в последнее время оказались в центре внимания как руководителей нашего государства, так и широкой общественности.

Федеральная антимонопольная служба, получая от Правительства России новые задачи и полномочия, постепенно выходит на уровень макрорегулирования, переходя от решения конкретных контрольно-надзорных задач за соблюдением антимонопольного и рекламного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий и в сфере размещения госзаказа к решению макроэкономических задач. Через систематическое совершенствование законодательной базы и правоприменительную практику ФАС России удалось добиться изменения отношений между хозяйствующими субъектами на рынке.

Нефтяной рынок

С 2007 по 2012 год ФАС России провела «три волны» антимонопольных дел в отношении вертикально интегрированных нефтяных компаний (ВИНК), по результатам которых произошли кардинальные институциональные изменения на рынке.

Одним из важных изменений является то, что в рамках предписаний ФАС России нефтяным компаниям были выданы требования о продаже на бирже определенного объема нефтепродуктов. В 2011 году нефтяные компании суммарно продали на бирже примерно 12% от объема поставок нефтепродуктов на внутренний рынок, а в рамках предписания было установлено требование о продаже не менее 10% от поставки на внутренний рынок.

Кроме того, так называемая формула нетбэк (net-back) стала общеупотребительной при оценке ситуации на рынках. 1 марта 2012 года ФАС России подписала соглашение с ММВБ-РТС о том, что эти площадки будут предоставлять на регулярной основе информацию о ценах net-back по восьми важнейшим нефтепродуктам. Основным предметом соглашения между антимонопольной службой и биржей является взаимодействие сторон, направленное на повышение информационной прозрачности рынка нефти и нефтепродуктов России. Сейчас ФАС России имеет возможность отслеживать индексы в ежесуточном режиме, что позволяет использовать эти показатели для оценки внутреннего рынка.

Еще одно важное изменение, которое произошло на рынке, – на бирже начали регистрацию внебиржевые контракты. ФАС России получила возможность отслеживать три индекса, которые характеризуют ситуацию на оптовом рынке нефтепродуктов: внебиржевые цены, биржевые цены и цены net-back. Ценовой арбитраж между этими тремя индексами дает адекватную оценку рыночной стоимости нефтепродуктов на рынке РФ.

На протяжении уже пяти лет ФАС России ведет еженедельный мониторинг мелкооптовых и розничных цен на нефтепродукты во всех регионах, ежемесячные изменения величины оптовой надбавки, а в последний год также мониторинг движения нефтепродуктов и в том числе оценку уровня запасов и отпуска нефтепродуктов в регионах. Это позволяет прогнозировать изменение ситуации в будущем и при угрозе возникновения дефицита нефтепродуктов иметь возможность воздействовать совместно с Минэнерго России и Росрезервом на ситуацию на рынке, в том числе путем товарных интервенций.

Новая база для мониторинга ситуации на рынке создает предпосылки для устойчивости не только в текущей ситуации, но и в будущем. Принципиальное значение здесь сыграло заключение ФАС России, а также нашими коллегами из Росстандарта и Ростехнадзора четырехстороннего соглашения с нефтяными компаниями. Компании приняли на себя в одностороннем порядке обязательство о проведении модернизации нефтеперерабатывающих мощностей, а уполномоченные органы отслеживают ситуацию в пределах их компетенции.

Также ФАС России заключила соглашение с Росстандартом, которое предполагает взаимодействие сторон по обмену информацией о выявленных нарушениях в сфере оборота нефтепродуктов с приложением материалов, подтверждающих факт нарушения. В дополнение к работе по контролю качества НПЗ, ФАС России и Росстандарт координируют свою работу по контролю качества АЗС.

Отмечу, что по первой волне дел все решения ФАС России были оспорены в судах. Суды применяли различные подходы. Но постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 25.05.2010 подтвердило законность и обоснованность решения ФАС России по делу ОАО «ТНК-ВР».

По второй волне дел также все решения ФАС России были оспорены нефтяными компаниями в суде. В процессе были заключены мировые соглашения с ОАО «ТНК-ВР», ОАО «НК «Роснефть» и ОАО «ЛУКОЙЛ». В феврале 2011 года президиум ВАС РФ принял постановление по делу ОАО «Газпром нефть», подтвердив законность и обоснованность решения антимонопольного органа.

По третьей волне дел все нефтяные компании, в отношении которых были возбуждены дела по признакам нарушения антимонопольного законодательства, признали факт нарушения и добровольно устранили его. Суммарно компании перечислили в бюджет штраф в размере 15,2 млрд рублей.

Кроме того, ФАС России разработала два законопроекта, направленные на формирование справедливой цены на нефтепродукты и стабилизацию ситуации на внутреннем рынке нефтепродуктов.

Так, законопроект «Об обороте нефти и нефтепродуктов» вводит:

- ограничения для хозсубъектов на рынке нефти и нефтепродуктов в части совмещения оптовой и розничной торговли и расширения розничных сетей;
- стимулирование реализации нефти на биржевых торгах;
- обеспечение недискриминационного доступа к услугам по хранению нефти и нефтепродуктов и переработке нефти.

Законопроект «О рыночном ценообразовании на нефть и нефтепродукты в Российской Федерации» обеспечивает формирование внутренних индикаторов справедливых цен на нефтепродукты и на основе полученных индикаторов переход к формульному определению оптовой цены на нефтепродукты.

Металлургический рынок

Металлургический рынок – достаточно проблемный с точки зрения конкуренции. Основные нарушения, которые ФАС России на нем фиксирует, это:

- установление монопольно высоких цен на продукцию (например, дело в отношении ООО «ТК «ЕвразХолдинг», когда рентабельность на монопольные виды продукции достигала 135%);
- установление различных цен на один и тот же товар для разных групп потребителей внутри России (например, дело в отношении ООО «ТК «ЕвразХолдинг»);
- дискриминация отечественных потребителей по отношению к иностранным потребителям продукции (например, дело в отношении ООО «ЕвразХолдинг», ЗАО «Распадская угольная компания»);
- искусственное завышение себестоимости продукции и создание непроизводительных посредников на рынке (например, дело в отношении ЗАО «Алкоа Металлург Рус»).

ФАС России добилась введения формульного ценообразования при заключении долгосрочных договоров, учитывающего:

- индексы международных товарно-сырьевых бирж;
- котировки сырья на международных товарно-сырьевых биржах;
- индексы международных аналитических агентств (Platts, Metal Bulletin, Steel Business Briefing);
- общепринятые ценовые критерии контрактов между основными мировыми производителями и потребителями сырья (так называемые benchmark prices);
- согласованные на взаимной основе поправочные коэффициенты, обусловленные различными качественными характеристиками продукции.

Рынок розничной торговли

Системный анализ договорной практики между поставщиками продовольственных товаров и торговыми сетями, проведенный ФАС России, выявил множество проблем во взаимодействии поставщиков и крупных торговых сетей.

ФАС России добилась принятия антимонопольных статей в ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», вводящих прямой запрет недобросовестных и дискриминационных практик. А правоприменительная практика ФАС России и ее территориальных органов позволила добиться изменения договорной практики и системы ценообразования в розничных сетях и создания условий для развития конкуренции на рынке розничной торговли.

Регулирование субъектов естественных монополий

ФАС России разработала ряд правил недискриминационного доступа к услугам субъектов естественных монополий, которые утверждены постановлениями Правительства РФ. Это правила недискриминационного доступа к услугам инфраструктуры железнодорожного транспорта и аэропортов, услугам по транспортировке нефти и нефтепродуктов, в электроэнергетике.

В будущем планируется разработать аналогичные правила к услугам электросвязи, услугам почты, услугам портов и инфраструктуры внутренних водных путей и транспортных терминалов.

Кроме того, ФАС России разработала формы, сроки и периодичность раскрытия информации субъектами естественных монополий, а также правила заполнения этих форм к услугам транс-

портировки нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам, транспортных терминалов, портов, аэропортов, инфраструктуры внутренних водных путей, железнодорожных перевозок.

При активном участии ФАС России был разработан Федеральный закон №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», который ввел общие принципы и основные требования, в том числе к субъектам естественных монополий, по закупкам товаров, работ и услуг: это прозрачность, равноправие, целевое и эффективное расходование средств, измеряемость требований к участникам закупок.

Активизация борьбы с картелями

К сожалению, практически все отрасли российской экономики засорены картельными сговорами. ФАС России удалось раскрыть несколько крупных национальных картельных сговоров на рынке энергетического угля, хлора, соли, соды, КАСКО, продуктов питания, поставки лекарственных средств. Участникам картельных сговоров грозит не только «оборотный штраф», но и уголовное преследование.

Реализация госимущества

С января 2012 года информация о торгах на предоставление земельных участков, лесных участков, участков недр, на право заключения охотхозяйственных соглашений должна размещаться на сайте torgi.gov.ru – официальном сайте Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов.

Ранее обязательным стало размещение на сайте torgi.gov.ru информации о торгах на право заключения договоров аренды государственного и муниципального имущества, а также договоров о передаче прав на единые технологии.

Размещение информации о торгах на едином федеральном интернет-портале позволит обеспечить открытость торгов, равный доступ предпринимателей к государственному и муниципальному имуществу и правам недропользования. А в совокупности с подготовленными ФАС России в рамках «третьего антимонопольного пакета» предложениями по введению процедуры ускоренного рассмотрения жалоб на проведение торгов работа общероссийского сайта существенно увеличит и эффективность контрольной деятельности ФАС России.

Контроль органов власти

Более половины всех нарушений антимонопольного законодательства происходит со стороны органов власти разного уровня. Как правило, это создание барьеров для бизнеса, заключение антиконкурентных соглашений с отдельными хозсубъектами, введение необоснованной платы за предоставляемые госуслуги, предоставление необоснованных преференций.

Для профилактики нарушений со стороны органов власти предлагается ужесточить меры административной ответственности, в частности активно применять такую меру, как дисквалификация чиновника – запрет на замещение должности в течение определенного периода времени. Другой способ – воздействовать через Правительственную комиссию по административной реформе.

Перспективным направлением в борьбе с проявлениями монополизма ФАС России считает развитие системы частных исков – обращения в суд юридического или физического лица, полагающего, что нарушением антимонопольного законодательства ему причинен ущерб.