

Битва за конкуренцию

Содержание

Вместо введения	2
Глава 1. Как все начиналось.....	4
Глава 2. Как бороться с монополизмом.....	18
Глава 3. Антикоррупционный закон.....	50
Глава 4. Рекламная пауза.....	70
Глава 5. Конец госмонополии.....	94
Глава 6. Монополия в кубе.....	106
Глава 7. Как остановить рост цен на бензин?.....	116
Глава 8. Аукционам – зеленый свет.....	138
Глава 9. ФАС на связи.....	152
Глава 10. Почему люди не летают?.....	164
Глава 11. Финансы любят порядок.....	186
Глава 12. В торговых сетях.....	234
Глава 13. Хлеб да соль.....	260
Глава 14. Локомотив российской экономики.....	278
Глава 15. Знание – сила!.....	300
Глава 16. Международное сотрудничество.....	342
Заключение	366
Приложение 1. Информация о положении основных кредитных организаций на региональных рынках банковских услуг.....	369
Приложение 2. Страховые организации, занимающие лидирующее положение на региональных рынках страховых услуг на 1 января 2007 г.....	374



Эта книга написана в необычном жанре. Она рассказывает гражданам о деятельности чиновников. Обычно деятельность чиновников интересует только их самих, тем не менее, мы сделали попытку расширить эти границы и привлечь внимание общественности к тому, чем занимается Федеральная антимонопольная служба. И делали мы это не одни, а в содружестве с журналистами, которые регулярно обращались к нам за комментариями, писали и оценивали наши действия с момента образования антимонопольной службы в 2004 году, с независимыми экспертами, которые критиковали и хвалили нас за определенные действия по развитию конкуренции на рынках, с представителями бизнеса и власти, которые поправляли нас в случае принятия нами ошибочных решений.

Зачем мы это сделали? Мы действительно опасались и опасаемся до сих пор, что в России может утвердиться государственно монополистический капитализм. Это форма, в случае ее окончательного закрепления в экономической и политической системе, со временем вывела бы Россию из числа успешно развивающихся государств, принесла бы новые тяжелые испытания российским гражданам. Возможно, речь могла бы идти о потере исторической перспективы.

В связи с этим мы полагали важным рассказать о том, как появлялось современное антимонопольное законодательство, как оно делало свои первые робкие шаги, что предпринимала ФАС России для защиты и развития конкуренции на рынках России, какие усилия прилагались для того, чтобы не допустить скатывания к государственно монополистическому капитализму. Мы делали это, не скрывая несовершенство предложенных нами мер, определенно полагая, что это только самое-самое начало пути. В этом смысле эта книга подведение предварительных итогов деятельности ФАС России за период с 2004 по 2008 годы. Настоящая серьезная работа еще впереди.

Насколько у нас получилось защитить конкуренцию и заложить основу для ее дальнейшего развития, насколько это объективно отражено в этой книге – судить не нам. В крайнем случае, мы надеемся, что книга будет полезна специалистам, занимающимся вопросами антимонопольной политики.



И. Ю. Артемьев

Руководитель Федеральной антимонопольной
службы России

Как все начиналось

Конкурентоспособным должно быть у нас все – товары и услуги, технологии и идеи, бизнес и само государство, частные компании и государственные институты, предприниматели и государственные служащие, студенты, профессора, наука и культура.

Послание Президента России В. В. Путина Федеральному Собранию, 2003 г.

Одной из важнейших предпосылок политического, экономического и социального развития России является наличие свободной конкуренции в обществе. Необходимость конкуренции доказана всем ходом исторического развития мирового сообщества, но особенно явно проявилась в – начале XXI в.

В рыночной экономике независимое поведение хозяйствующих субъектов, вступающих в отношения открытой конкуренции и формирующих свою экономическую политику под воздействием складывающихся на рынке спроса и предложения, составляет основу ее функционирования.

Свободная конкуренция является залогом устойчивого экономического развития, стимулируя производство широкого ассортимента пользующейся спросом продукции по наименьшим ценам в нужном количестве. Конкуренция обеспечивает оптимальное распределение ресурсов и необходимые изменения в структуре рынка, которые, в свою очередь, способствуют повышению конкурентоспособности российских товаров и компаний на международных рынках. Предприниматели в условиях честной борьбы снижают издержки и внедряют в производство новейшие достижения науки и техники.

От справедливой конкуренции выигрывают не только предприниматели и власти, но и граждане – за счет снижения цен и расширения ассортимента продукции.

Эффективная конкуренция на внутреннем рынке заставляет компании пробиваться на мировой уровень в поисках возможностей для дальнейшего роста и завоевания новых рынков. Внутренняя конкуренция создает предпосылки для внедрения таких инноваций, которые повышают международную конкурентоспособность компаний. Таким образом, внутренняя конкуренция значительно содействует росту конкурентных преимуществ страны.

«Там, где конкуренция острее, мы находим более высокие темпы экономического роста, более высокую занятость, более высокий уровень иностранных инвестиций, более высокие семейные доходы», – заявил в своем выступлении на семинаре «Антимонопольное регулирование в Российской Федерации. Тенденции и перспективы» в Москве г-н Бернард Филипс, глава Департамента по конкуренции Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) 9 декабря 2005 г.

Экономисты Всемирного банка установили связь между конкуренцией и экономическими показателями. В Докладе о мировом развитии за 2005 г. говорится: «Барьеры на пути конкуренции приносят выгоду одним фирмам, лишают возможностей другие фирмы и потребителей, а также увеличивают их расходы. Они также ослабляют заинтересованность защищенных протекционистскими мерами фирм к инновации и повышению производительности. Повышение конкурентного нажима может повысить вероятность инновации в фирме более чем на 50%».

В российской правовой науке конкуренция определяется как соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельные действия каждого из них исключаются или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке¹.

Политика в области конкуренции, часто называемая «конкурентной политикой», «антитрестовской политикой» или «антимонопольной политикой», как раз призвана следить за тем, чтобы соперничество между компаниями было честным, а условия деятельности – равными.

В общем виде можно сказать, что целью антимонопольной политики во всем мире является развитие конкуренции на рынке, предотвращение монополизации рынков, обеспечение эффективного распределения ресурсов, защита общественных интересов и т.д.

¹ Федеральный закон № 135-ФЗ «О защите конкуренции», ст. 4.

Особенностью России является то, что в связи с длительным господством административной модели управления экономикой культура конкуренции в России незначительно развита и требуются специальные усилия государства в целом и антимонопольного органа в частности по развитию конкуренции в нашей стране. Эффективная защита конкуренции возможна лишь там, где есть всеобщее понимание целей и выгод конкуренции. Так, по мнению экспертов ОЭСР, «передача всех вопросов, связанных с защитой и стимулированием конкуренции, в ведение одного только антимонопольного органа ведет к невыполнимому умножению его задач и обязанностей и может способствовать развитию обратных желаемым настроений и поведения со стороны других ведомств [...] которые не замечают проблем конкуренции и рассматривают свои основные функции как не связанные с защитой конкуренции»².

ИЗ ПОСЛАНИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В.В. ПУТИНА ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 2002 Г.:

«Сегодня страны мира конкурируют друг с другом по всем параметрам экономики и политики: по величине налоговой нагрузки, по уровню безопасности страны и ее граждан, по гарантиям защиты права собственности. Они соревнуются в привлекательности делового климата, в развитии экономических свобод, в качестве государственных институтов и эффективности судебно-правовой системы.

Конкуренция приобрела действительно глобальный характер. В период слабости – нашей слабости – многие ниши на мировом рынке нам пришлось уступить. И они тут же были захвачены другими. Их никто так просто возвращать не хочет и не отдаст, о чем свидетельствует ситуация на рынках нефти, стали, авиационных перевозок и других товаров и услуг. Вывод очевиден: в современном мире с нами никто не собирается враждовать – этого никто не хочет и это никому не нужно. Но нас никто и особенно не ждет. Никто специально помогать не будет. За место под “экономическим солнцем” нам нужно бороться самим».

ИЗ ПОСЛАНИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В. В. ПУТИНА ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 2003 Г.:

«Россия должна быть и будет страной с конкурентоспособной рыночной экономикой. [...] Быстрый и устойчивый рост может быть только тогда, когда производится конкурентоспособная продукция. [...] Нормой в современном мире является жесткая конкуренция. И потому наша способность конкурировать, готовность вести борьбу за ресурсы и влияние напрямую определяют ситуацию внутри страны и вес России в международных делах. [...]

С тем, что высокая конкурентоспособность страны должна стать важнейшей целью, согласились практически все влиятельные политические силы и наши граждане. Теперь мы должны добиться, чтобы эта цель присутствовала в практической деятельности органов государственной власти и местного самоуправления».

Начало политике защиты конкуренции в нашей стране было положено в 1990 г., когда в России был взят курс на внедрение рыночных механизмов, переход от плановой экономики к рынку, демополизацию отраслей экономики. 10 сентября 1990 года Совет министров РСФСР Постановлением №344 утвердил «Вопросы Государственного Комитета по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур» и «Временное положение о Государственном комитете по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур», подготовленные зампредом Совета министров РСФСР Г. Явлинским и подписанные председателем Совета министров РСФСР И. Силаевым. Комитет являлся центральным республиканским органом по проведению антимонопольной политики, развитию и регулированию рынка, конкуренции и предпринимательства. В его задачи входило создание наиболее благоприятных условий для развития всех видов предпринимательства в различных сферах экономики, контроль за соблюдением антимонопольного законодательства, методическое руководство созданием всех видов новых экономических структур, основанных на разнообразных формах собственности, а также малых предприятий и оказание практической помощи в их деятельности и т.д.³

² Антимонопольное законодательство и конкурентная политика Российской Федерации. Экспертная оценка ОЭСР. – 2004.

³ Временное положение «О государственном комитете РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур», утвержденное постановлением Совета министров РСФСР от 10 сентября 1990 г. № 344 «Вопросы Государственного комитета РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур».

Первый председатель Комитета Валерий Черногородский, назначенный на эту должность Верховным Советом РСФСР, нес персональную ответственность за выполнение возложенных на Комитет задач и обязанностей.

«Сам факт принятия решения о создании такой организации свидетельствует о том, что в то время слова “рыночная экономика” понимались адекватно. Как и то, что саморегулирование возможно только при наличии конкурентных рынков и соблюдении правил конкуренции. Было реальное намерение переходить именно к цивилизованной рыночной экономике», – вспоминает первый руководитель антимонопольного органа России В. Черногородский⁴.

Одной из основных задач, стоящей перед вновь созданным Комитетом, было создание нового антимонопольного законодательства. И в 1991 г. впервые в истории России был принят закон «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», положивший начало процессу формирования законодательной основы для антимонопольного регулирования. «Закон должен был стать правовой основой для создания честной и справедливой конкуренции; он должен был защитить предпринимателей, впервые вступающих на рынок, от произвола чиновников всех мастей и от давления более сильных хозяйствующих субъектов и создать равные условия для всех предпринимателей; наконец, закон должен был поставить мощный заслон возникновению коррупции», – делится воспоминаниями В. Черногородский.

СПРАВКА

Началом истории антимонопольной политики следует считать 1890 г., когда сенатор Дж. Шерман выступил перед конгрессом США с инициативой принятия законодательного акта, направленного на противодействие всем возможным видам ограничений свободной торговли и деятельности, предполагающей создание монополий. Принятый законодательный акт (закон Шермана) являлся выражением политического намерения конгресса США повысить благосостояние населения и сохранить возможность конкурировать для юридических и физических лиц. Главным лозунгом политики антимонопольного регулирования стал тезис «защищать конкуренцию, а не конкурентов».

В первой половине XX в. продолжает формироваться антитрестовское законодательство Северной Америки: в 1914 г. принят закон Клейтона и закон о Федеральной коммерческой комиссии, в 1936 г. – закон Робинсона – Патмана, в 1950 г. – закон Селлера – Кефопера⁵.

В России уголовная ответственность за сговор или согласованные действия компаний появились гораздо раньше. Уже в 1845 году в Уложении о наказаниях уголовных и исполнительных Российской империи устанавливалась ответственность за сговор, сделку или другое соглашение торгующих о повышении цен в виде заключения в тюрьму на время от четырех до восьми месяцев, или арест на время от трех недель до трех месяцев, или денежное взыскание. Дальнейшее развитие эта норма получила в Уложении о наказаниях уголовных и исполнительных 1885 года.

Следующий этап развития антимонопольного законодательства (1950–1970-е гг.) совпадает с началом законотворческих работ по ограничению монопольного поведения в странах Европы и в Японии. В 1947 г. принято конкурентное законодательство в Германии (правила об отмене картелей) и Японии (закон о запрещении частных монополий и обеспечении справедливой торговли).

Примером эффективного международного конкурентного законодательства стала Римская конвенция, предполагающая единую политику ЕС в области конкуренции. Она утверждена ст. 85, 86 Римского договора (1957 г.) и содержит условие о том, что после отмены национальных защитных мер в торговле стран – членов ЕС хозяйствующие субъекты не будут ставить индивидуальные барьеры на пути развития торговли и оказывать влияние на ограничение или нарушение добросовестной конкуренции на общем рынке ЕС⁶.

В 1990 г. межправительственная группа экспертов по законодательству и политике в области конкуренции ЮНКТАД разработала Типовой закон о конкуренции, носящий рекомендательный характер, по вопросам конкурентной политики. В 1999 г. в документ были внесены дополнения с учетом процессов глобализации мировой экономики⁷.

В начале 1992 г. по всей стране было создано 82 территориальных органа ГКАП, которые изначально официально подчинялись ГКАП и получали указания из Москвы. Однако вскоре значительная часть полномочий перешла в руки территориальных органов⁸.

4 Черногородский В. О создании антимонопольного ведомства в России // Конкуренция и рынок. – 2000. – № 7.

5 Качалин В. В. Система антимонопольной защиты общества в США. – М.: Наука, 1997.

6 Опыт антимонопольного регулирования в странах ЕС и его использование в России // Материалы заседания коллегии МАП России от 15 апреля 2003 г.

7 Типовой закон о конкуренции // Материалы ЮНКТАД по проблематике законодательства и политике в области конкуренции. – ООН, Женева, 2001.

8 Захаркина Е. Политическая роль антимонопольных органов России в 90-е годы XX столетия // Конкуренция и рынок. – 2005. – № 3.

СТРУКТУРА ГКАП РОССИИ НА 1 ЯНВАРЯ 1995 Г.



«С одной стороны, это несоответствие могло быть объяснено недостатком финансовых ресурсов и грамотных специалистов на местном уровне, но не стоит забывать и о политической составляющей, – отмечает в своей диссертации Е. Ю. Захаркина. – Сильный и независимый ГКАП России мог представлять собой угрозу для крупного бизнеса, пользующегося в 1990-е гг. значительным влиянием на федеральные и региональные органы власти. С другой стороны, сильный и независимый ГКАП России мог ограничивать региональные и федеральные органы исполнительной власти в их стремлении контролировать определенные сегменты рынка путем введения разного рода пошлин, сборов и акцизов»⁹.

В 1992 г. вышел Указ Президента России «О Государственном комитете Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур», который закрепил за ГКАП статус центрального органа исполнительной власти Российской Федерации в проведении государственной политики по развитию конкуренции, ограничению монополистической деятельности, пресечению недобросовестной конкуренции и защите прав потребителей¹⁰. Председатель Комитета стал назначаться на должность и освобождаться от должности Президентом России с согласия Верховного Совета. Новым председателем Комитета стал Леонид Бочин.

В это время Комитет уже был привлечен к решению задач, напрямую не связанных с антимонопольной политикой. Так, в число функций ГКАП России официально были включены регулирование свободных экономических зон, развитие предпринимательской деятельности, надзор за товарооборотом, мониторинг нарушений прав интеллектуальной собственности и др. Фактически антимонопольные органы часто были заняты такими вопросами, как поддержка убыточных предприятий, замедление роста цен на продовольственные и другие социально значимые товары, а также предотвращение резкого роста безработицы. С другой стороны, некоторые аспекты антимонопольной политики официально оставались вне компетенции ГКАП России. Например, внедрением конкуренции в банковском секторе ведало Министерство финансов, а не ГКАП России.

В 1993 г. курс на развитие конкуренции был закреплен в Основном законе страны – Конституции России, декларирующей поддержку конкуренции и запрещающей деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ст. 8 и 34). В 1994 г. положения, направленные на защиту конкуренции, также появились в первой части Гражданского кодекса России, призванного служить фундаментом для построения новых экономических отношений. Согласно Гражданскому кодексу товары, услуги и финансовые средства должны свободно перемещаться на всей территории Российской Федерации, а ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей. Гражданский кодекс не допускает использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребление доминирующим положением на рынке.

Спустя год, в 1995 г., появился закон «О рекламе», вводящий единые требования к рекламе на территории Российской Федерации и закрепляющий за антимонопольным органом полномочия по контролю за соблюдением рекламного законодательства и законодательства о недобросовестной конкуренции.

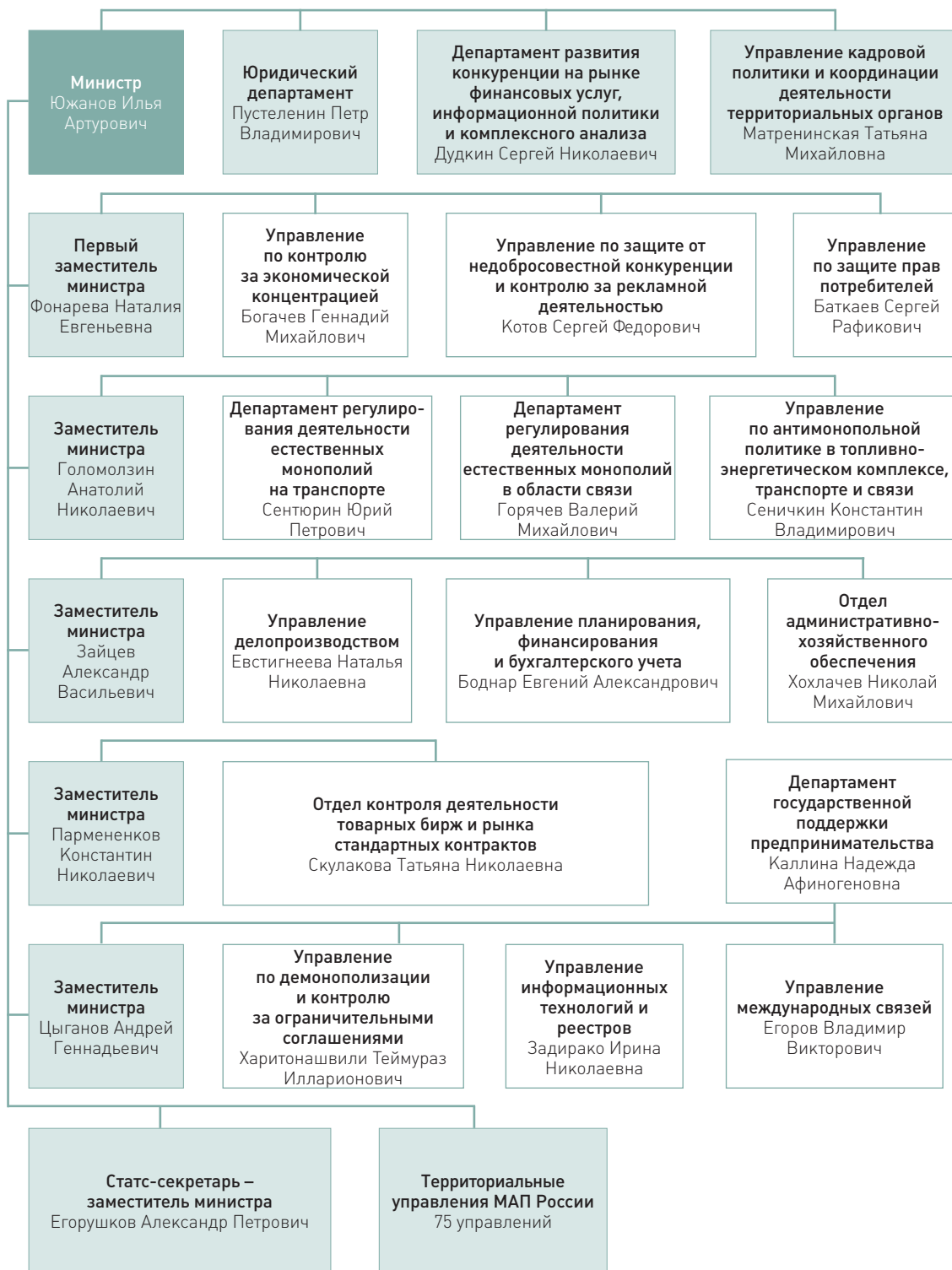
Несмотря на постоянное активное обновление законодательной базы, уже к середине 1990-х гг. стала очевидной необходимость совершенствования антимонопольного законодательства и модернизации функций антимонопольного органа. В 1997 г. Государственный комитет Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур был преобразован в Государственный антимонопольный комитет Российской Федерации (ГАК). В августе 1997 г. председателем Комитета была назначена Наталья Фонарева. Однако уже в сентябре 1998 г. Комитет был упразднен. Во вновь созданное Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (МАП России) вошли ликвидированные Государственный антимонопольный комитет Российской Федерации, Государственный комитет Российской Федерации по поддержке и развитию малого предпринимательства (ГКРП), Федеральная служба Российской Федерации по регулированию естественных монополий на транспорте (ФСЕМТ) и Федеральная служба Российской Федерации по регулированию естественных монополий в области связи (ФСЕМС). Министром был назначен Геннадий Ходырев.

Министерство Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства стало федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику в области пред-

9 Захаркина Е. Ю. Государственная антимонопольная политика Российской Федерации в период трансформации политической системы: дис. ... канд. пол. лит. наук. – Краснодар, 2006.

10 Указ Президента Российской Федерации от 24 августа 1992 г. № 915 «О Государственном комитете Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур».

СТРУКТУРА МАП РОССИИ НА 1 ЯНВАРЯ 2000 Г.



упреждения, ограничения и пресечения монополистической деятельности, недобросовестной конкуренции, развития предпринимательства и конкуренции на товарных рынках, обеспечения контроля за соблюдением законодательства о защите прав потребителей и о рекламе, регулирования деятельности субъектов естественных монополий в области связи¹¹.

МАП России входило в состав российского правительства. Министра назначал и освобождал от должности Президент России по представлению премьер-министра. Таким образом, министерство было включено в систему исполнительной власти и подчинялось Президенту Российской Федерации.

В то время существовали правила, которые ограничивали полномочия территориальных управлений по рассмотрению ходатайств и уведомлений, подаваемых в соответствии с нормами, регулирующими процесс концентрации. Данными правилами устанавливались максимальные размеры активов компаний, при превышении которых дело подлежало рассмотрению центральным аппаратом МАП России. В остальных случаях территориальные управления действовали вполне самостоятельно, руководствуясь методологическими рекомендациями и другими документами, выпущенными МАП России, и не были обязаны получать разрешения или согласовывать свои действия по конкретным делам. В соответствии с процессуальными нормами МАП России, центральный аппарат министерства обладал правом отменять решения или предписания территориальных управлений, если они противоречили законодательству или выходили за рамки полномочий территориального управления. Однако на практике подобное случалось крайне редко, и решения территориальных управлений обычно обжаловались непосредственно в местном суде.

В мае 1999 г. министром стал Илья Южанов. МАП России участвовало во всех заседаниях Правительства России и имело возможность комментировать и обсуждать все без исключения проекты законов и постановления Правительства России, а также участвовать в разработке государственной политики.

В задачи министерства входило предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, содействие формированию рыночных отношений на основе развития конкуренции и предпринимательства, осуществление государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства Российской Федерации, законодательства Российской Федерации о защите прав потребителей, о государственной поддержке предпринимательства, о рекламе, а также – в пределах своих полномочий – законодательства Российской Федерации о естественных монополиях и товарных биржах. Кроме того, министерство осуществляло проведение государственной политики, направленной на поддержку предпринимательства, государственное регулирование и контроль деятельности субъектов естественных монополий в области связи (оказание услуг общедоступной электрической и почтовой связи)¹².

Несмотря на то что в 1999 г. был принят закон «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг», который по своей структуре был подобен закону «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и содержал положения о государственных мерах по пресечению и предупреждению монополистической деятельности на рынке финансовых услуг, перед министерством по-прежнему стояла задача модернизации антимонопольного законодательства. Специалисты ведомства начали работу по совершенствованию законодательства, которая свелась в основном к внесению изменений и дополнений в действующее законодательство.

В докладе консультанта отдела финансовых и деловых отношений при ОЭСР г-жи Сары Рейнолдс в 2004 г. отмечалось: «Относительно быстрые изменения в структуре [антимонопольного] органа и круге задач, стоящих перед ним, постоянное внесение поправок в антимонопольное законодательство и связанные с ним законодательные акты и сам объем обязанностей по правоприменению осложняли развитие правовых стандартов и способствовали отвлечению ресурсов от решения ключевых вопросов в сфере конкуренции»¹³. Низкие пороговые значения при контроле слияний, отсутствие комплексного регулирования естественных монополий и широкая юрисдикция по отношению к действиям государственных органов в комбинации с отсутствием какой-либо свободы в выборе дел для преследования приводили к возникновению трудно поддающейся обработке рабочей нагрузки, включающей в себя большое количество вопросов, решение которых мало влияло на конкуренцию¹⁴.

11 Постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 1998 г. № 1564 «Вопросы Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства».

12 Постановление Правительства Российской Федерации от 12 июля 1999 г. № 793 «Об утверждении Положения о Министерстве Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства».

13 Антимонопольное законодательство и конкурентная политика Российской Федерации. Экспертная оценка ОЭСР. – 2004. – С. 9.

14 Там же, с. 11.

Это и стало одной из причин реорганизации ведомства в 2004 г. 9 марта 2004 г. министерство было упразднено, а его полномочия переданы другим ведомствам. Принадлежавшие МАП России функции федерального антимонопольного органа, контроля за деятельностью естественных монополий и соблюдением законодательства о рекламе перешли к вновь образованной Федеральной антимонопольной службе (ФАС России), руководителем которой стал Игорь Артемьев.

Создавая ФАС России, руководство страны в очередной раз озвучило идею о необходимости развития конкуренции в России и создания условий для повышения конкурентоспособности российских предприятий в мире. Так, Председатель Правительства России Михаил Фрадков заявил, что конкурентная политика является «ключевым элементом создания рыночной экономики», а «ФАС России, по сути, находится на передовых позициях борьбы за создание рынка в России»¹⁵.

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 индивидуальных правовых актов в установленной сфере деятельности¹⁶.

ФАС России находится в непосредственном подчинении Правительства Российской Федерации, но в отличие от МАП России в состав Правительства России не входит. С одной стороны, это понизило ее статус, с другой стороны, это обеспечило проведение более независимой политики антимонопольного ведомства при возбуждении дел против других органов власти.

Основными функциями ФАС России в настоящее время являются надзор и контроль за соблюдением законодательства о конкуренции на товарных рынках, на рынке финансовых услуг, законодательства о естественных монополиях, законодательства о рекламе и законодательства о государственных и муниципальных закупках.

Вместе с тем многие эксперты отмечают, что полномочия российского антимонопольного органа гораздо шире задач, которые стоят перед зарубежными антимонопольными органами. К тому же бюджет ФАС России значительно меньше бюджетов других антимонопольных ведомств¹⁷.

По данным 2006 г., годовой бюджет ФАС России составляет около 563 млн рублей, или 22 млн долларов. В том же году годовой бюджет одного из двух антимонопольных органов Великобритании – Комиссии по конкуренции, которая делит гораздо более скромный объем полномочий с Управлением по справедливой торговле, – достиг 20 млн фунтов стерлингов, или 40 млн долларов. На деятельность Европейской комиссии по конкуренции было потрачено 96,3 млн евро, или свыше 130 млн долларов. Наконец, бюджет антитрестовского подразделения Министерства юстиции США достиг 145 млн долларов, а Федеральной торговой комиссии США – 203 млн долларов.

Таким образом, выполнение такого широкого набора полномочий не обеспечено соответствующими материально-финансовыми ресурсами и может влиять на результативность антимонопольного регулирования. Эксперты отмечают, что увеличение нагрузки антимонопольного органа может приводить к снижению качества его деятельности.

Отметим, однако, что ФАС России прилагает значительные усилия по собственному реформированию в рамках проводимой административной реформы российских министерств и ведомств. В частности, ведется работа по совершенствованию внутренней структуры ФАС России, оптимальному распределению обязанностей между структурными подразделениями, совершенствованию взаимодействия между центральным аппаратом ФАС России и ее территориальными органами, нацеленности на результат при решении поставленных задач и появлению персональной ответственности за принятые решения. По мнению экспертов, результаты этой реформы заметны и приносят свои позитивные плоды.

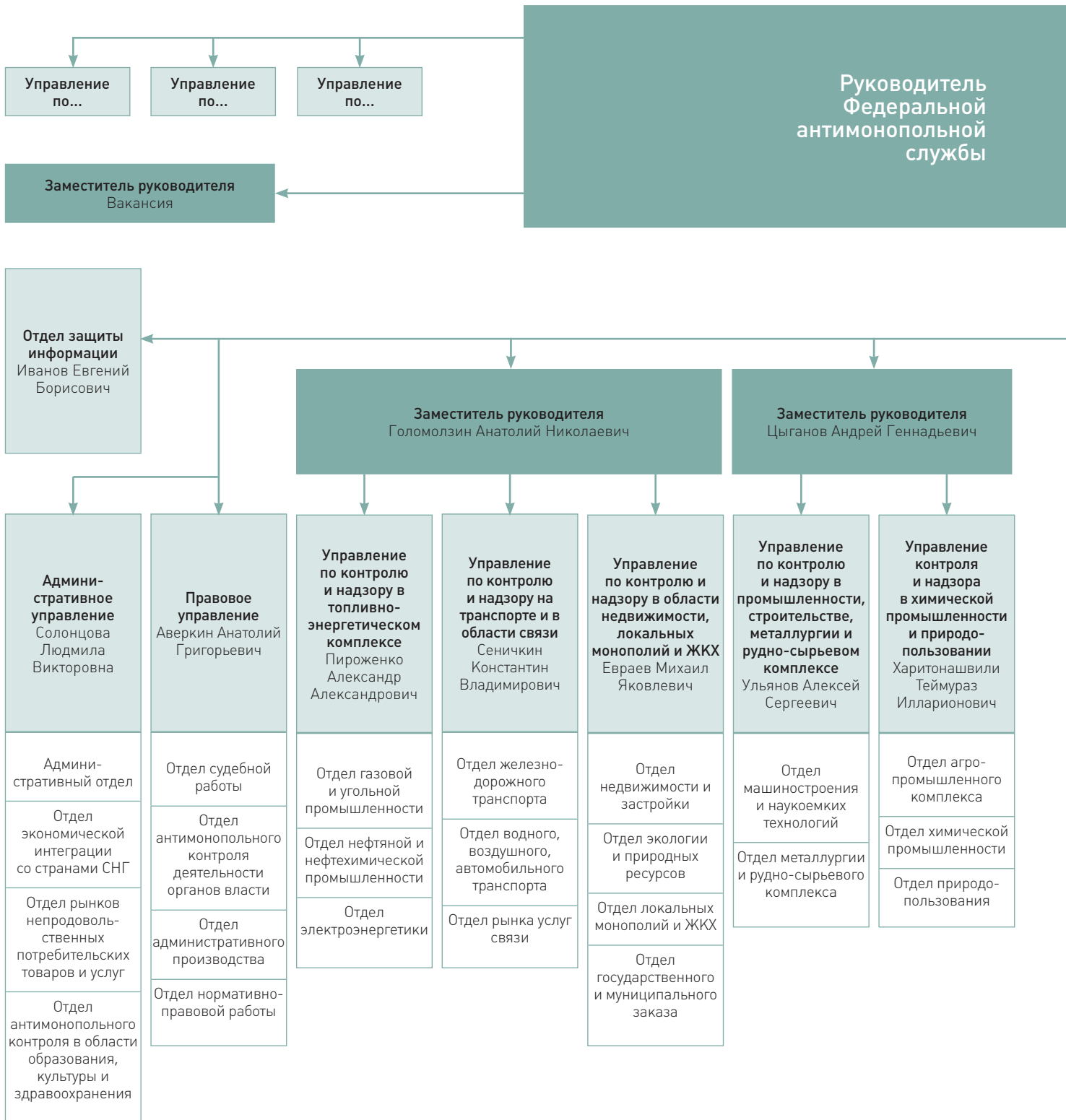
Например, существенно изменилась система взаимодействия ФАС России с территориальными органами. Она стала более интенсивной. Территориальные органы стали получать больше информации от центрального аппарата ФАС России и получать ее оперативнее, удалось ликвидировать элемент оторванности территориальных органов антимонопольного ведомства от федерального органа. Во многом это произошло за счет активного внедрения информационных технологий, например активного использования каналов электронной почты. Создается база судебных дел центрального аппарата и территориальных органов, доступная всем управлениям

15 Выступление М. Е. Фрадкова на коллегии ФАС России, посвященной 15-летию антимонопольных органов России.

16 Постановление Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2004 г. № 189 «Вопросы Федеральной антимонопольной службы».

17 См. исследование ГУ-ВШЭ «Конкурентные рынки и антимонопольное регулирование».

СТРУКТУРА ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ НА 1 ЯНВАРЯ 2007 Г.



Артемьев
Игорь
Юрьевич

Территориальные
органы Федеральной
антимонопольной
службы

Заместитель руководителя
Кашеваров Андрей Борисович

Статс-секретарь – заместитель руководителя
Цариковский Андрей Юрьевич

**Управление
контроля
и надзора
на рынке
финансовых услуг**
Бондарева Юлия
Эдуардовна

**Управление
контроля
и надзора
за соблюдением
рекламного
законодательства**
Пузыревский
Сергей
Анатольевич

**Управление
делами**
Заборщиков Павел
Викторович

**Аналитическое
управление**
Сушкевич
Алексей
Геннадьевич

**Управление
информатизации,
автоматизации
и общественных
связей**
Доценко Алексей
Викторович

**Финансовое
управление**
Боднар Евгений
Александрович

**Управление
территориальных
органов, кадров
и государственной
службы**
Кинев Александр
Юрьевич

Отдел рынка
банковских услуг

Отдел фондового
рынка,
негосударственных
пенсионных
фондов и иных
финансовых услуг

Отдел страхового
рынка

Отдел методологии
антимонопольного
контроля на
финансовых
рынках

Отдел контроля
и надзора за
соблюдением
рекламного
законодательства

Отдел контроля
и надзора за
недобросовестной
конкуренцией

Отдел рынков
непродоволь-
ственных
потребительских
товаров и услуг

Отдел
антимонопольного
контроля в области
образования,
культуры и
здравоохранения

Отдел-канцелярия

Отдел
административно-
хозяйственного
обеспечения

Отдел анализа
рынков, реестров и
НИОКР

Отдел обобщения
практики
правоприменения и
методологического
сопровождения

Информационно-
аналитический
отдел

Отдел
общественных
связей

Отдел развития
региональной сети
ФАС РФ

Отдел поддержки
информационного
обеспечения
ЦА ФАС РФ

Отдел
планирования,
денежного
содержания
и социальной
гарантии
государственных
служащих

Отдел
финансирования,
сводной
бухгалтерской
отчетности
и анализа
исполнения
бюджета

Отдел финансово-
кассового
обслуживания,
бухгалтерского
учета и отчетности
ЦА

Отдел
территориальных
органов

Отдел кадров и
государственной
службы

Отдел
методического
обеспечения и
обучения

НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АНТИМОНОПОЛЬНЫХ ОРГАНОВ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ СОПОСТАВЛЕНИЯ

№	Сфера компетенции	Россия	Австралия	Аргентина	Бразилия	Великобритания	Германия	Дания	ЕС	Канада	США	Украина	Франция	Чехия	Эстония	Япония
1	Злоупотребление доминирующим положением (монополизация)	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
2	Соглашения и согласованные действия	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
3	Предварительный контроль слияний	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
4	Монополистическая деятельность органов государственной власти и муниципального самоуправления	+										+				
5	Недобросовестная конкуренция	+				+					+	+	+		+	
6	Государственные закупки	+												+		
7	Государственная помощь	+										+		+	+	
8	Защита прав потребителей		+			+					+		+			

ФАС России в онлайн-режиме. Кадровая служба ФАС России, которая уже дважды признавалась лучшей кадровой службой среди органов власти, создала базу данных территориальных органов с подробной информацией о территориальных органах ФАС России (штатная численность, расположение, руководство, имеющиеся проблемы, достижения и т.д.). Постоянно обновляемая и модернизируемая база помогает центральному аппарату ФАС России эффективнее взаимодействовать с управлениями по всей стране и контролировать и оценивать их деятельность. Отметим, что с 2005 г. руководство Службы стало определять лучшие территориальные органы Федеральной антимонопольной службы по итогам работы за год.

ЛУЧШИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ФАС РОССИИ

В 2005 г.: Башкортостанское, Брянское, Красноярское, Московское, Новгородское, Ростовское, Санкт-Петербургское, Ставропольское и Тульское УФАС России.

В 2006 г.: Иркутское, Камчатское, Красноярское, Нижегородское, Новгородское, Пермское, Ростовское, Санкт-Петербургское, Челябинское УФАС России.

В 2007 г.: УФАС России по Алтайскому краю, Республике Башкортостан, Республике Бурятия, Ивановской области, Красноярскому краю, Нижегородской области, Новгородской области, Пермскому краю, Ростовской области, Ставропольскому краю, Тамбовской области и Республике Татарстан.

Первоочередной задачей антимонопольного ведомства стала модернизация антимонопольного законодательства. Работа над созданием новой законодательной базы для более эффективного антимонопольного регулирования началась практически сразу же с момента создания ФАС России. В октябре 2006 г. вступил в силу новый закон «О защите конкуренции», объединивший два ранее действовавших закона – «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и «О защите конкуренции на финансовых рынках». А в мае 2007 г. вступили в силу поправки в Кодекс об административных нарушениях, предусматривающие введение «оборотных» штрафов за нарушение антимонопольного законодательства.

Деятельность антимонопольного ведомства заслужила высокую оценку Председателя Правительства России Михаила Фрадкова¹⁸. «Наряду с вопросами совершенствования налогообложения, защиты прав собственности вопрос обеспечения условий для конкуренции – справедливой конкуренции, обеспечивающей мотивацию

¹⁸ Председатель Правительства России с 2004 по 2007 г.

работы бизнеса в современных условиях, – возможности, которые наш российский бизнес может использовать за рубежом, внутри страны, создавать прибавочную стоимость, делать нашу экономику конкурентоспособной – вот эти условия создаются нормативной базой, которая в общем получилась у нас, но, на наш взгляд, она требует дальнейшего совершенствования», – сказал М. Фрадков, предвосхищая отчет главы ФАС России И. Артемьева о результатах деятельности на заседании Правительства России в сентябре 2007 г.

При этом обратим внимание на то, что за все время существования антимонопольных органов в России у них не было и нет оперативно-розыскных функций, которыми обладают многие антимонопольные ведомства в Европе и Америке. Руководитель ФАС России И. Артемьев неоднократно выступал против передачи антимонопольному органу этих полномочий: «Размножение силовых органов вредит российской экономике», – заявил он¹⁹. «В мире антимонопольные органы имеют оперативно-розыскные полномочия, это мировая практика. Но в России – своя специфика. Здесь силовые органы слишком активно вмешиваются в экономику. И размножение силовых органов было бы очень плохим сигналом для бизнеса», – полагает Игорь Артемьев²⁰. Недостаток оперативно-розыскных полномочий ФАС России компенсирует тесным взаимодействием с МВД России.

СИСТЕМА АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В США

В США в системе государственного регулирования экономики основные функции по поддержанию конкуренции между компаниями, контролю за монополизацией рынков товаров и услуг и защите прав потребителей осуществляет Федеральная торговая комиссия (ФТК) и Антитрестовский департамент (Департамент по конкуренции) Министерства юстиции.

ФТК наделена статусом так называемого независимого административного агентства. Это означает, что в своей деятельности комиссия руководствуется только законом и принимает решения, не подчиняясь никаким вышестоящим государственным органам. Административный контроль за работой комиссии осуществляет непосредственно президент, который также назначает (отстраняет от должностей) руководство комиссии.

Цели, задачи и полномочия комиссии определены законом о Федеральной торговой комиссии и законом Клейтона (оба датируются 1914 г.). Ряд функций комиссии был определен некоторыми другими принятыми конгрессом США законами. Основной целью деятельности ФТК является «сохранение свободной и справедливой конкуренции». В рамках достижения стратегической цели поддержания и развития конкурентной системы ФТК решает следующие задачи:

- 1) содействие развитию конкуренции путем предотвращения ограничительной деловой практики, в частности заключения соглашений между поставщиками о фиксировании цен, экономического бойкота, незаконных сделок и соглашений между конкурирующими компаниями и т.д.;
- 2) предотвращение ценовой дискриминации того или иного потребителя поставщиком, соглашений компаний о введении торговых ограничений; контроль за слияниями и поглощениями компаний, а также организацией совместных предприятий в случаях, когда это ведет к существенному ослаблению конкуренции или возникновению монополий;
- 3) осуществление надзора за регистрацией и деятельностью ассоциаций американских компаний в области экспортной торговли (в целях стимулирования роста конкурентоспособности американской промышленности на мировых рынках национальным компаниям, действующим на внешних рынках, разрешен ряд видов совместной деятельности, запрещенных на внутренних рынках как противоречащих конкуренции. Надзор за деятельностью экспортных ассоциаций со стороны ФТК осуществляется в целях недопущения переноса методов внешнеэкономической экспансии на внутренний рынок);
- 4) защита потребителя путем предотвращения распространения ложных или вводящих в заблуждение объявлений о потребительских товарах и их рекламы. Особое внимание в связи с этим уделяется рекламе пищевых продуктов, лекарственных средств, косметики и др. ФТК следит за соблюдением компаниями закона о справедливом установлении торговых марок и упаковке с целью предотвращения обмана потребителя и получения им возможности сравнения потребительских свойств различных товаров; соблюдению интересов потребителя при установлении ставок процента по потребительскому кредиту производственными, торговыми и финансовыми компаниями;
- 5) сбор и предоставление президенту, конгрессу и широкой общественности экономической и коммерческой информации.

19 Пусть Запад равняется на нас // Коммерсантъ. – 2005. – 29 сент.

20 Артемьев И. Выиграть у монополиста // Российская газета. – 2006. – 25 окт.

Эти задачи достигаются ФТК следующими законными методами:

- 1) работа по профилактике монополистической практики и ущемления интересов потребителя компаниями. Комиссия проводит консультации с менеджерами корпораций, направленные на обеспечение их информацией о том, какая политика компании противоречит антитрестовскому законодательству и законам о конкуренции. При этом разъясняются общие положения и разрабатываются рекомендации для конкретных случаев;
- 2) пресечение монополистической практики. Вмешательство комиссии инициируется поступлением жалобы со стороны физического или юридического лица, чьи интересы были ущемлены в результате нарушения законодательства со стороны той или иной компании. Потерпевшему достаточно направить в комиссию обращение с перечнем допущенных нарушений.

ФТК является квазисудебным органом. Комиссия может провести самостоятельное расследование случаев ограничительной деловой практики, указать компании-нарушителю на недопустимость ее продолжения. В случае если нарушения относительно невелики и ответчик согласен с требованиями комиссии, вопрос решается путем издания комиссией так называемых согласительных указов, неформальных административных корректировок, не имеющих принудительной силы.

Если же нарушения значительны и ответчик не согласен с решением ФТК, комиссия должна передать дело в суд, подготовив силами своего персонала соответствующий иск, содержащий перечень нарушений ответчика и законов, которым они противоречат. Если суд признает ответчика виновным, ФТК получает право наложить на нарушителя (компанию или лично ее руководителей) штраф в размере до 10 тыс. долларов за каждый день незаконной практики.

С целью недопущения профессиональных ошибок и злоупотреблений со стороны служащих ФТК (так как при решении антитрестовских вопросов затрагиваются коммерческие интересы, исчисляемые миллионами и миллиардами долларов) в структуре исполнительной власти США предусмотрен другой орган, в значительной степени дублирующий деятельность ФТК – Антитрестовский департамент Министерства юстиции.

Министерство юстиции и ФТК дублируют друг друга в некоторых сферах. Оба эти учреждения имеют право возбуждать гражданские иски против сговора о ценах и монополизации, предпринимать действия для предотвращения слияний, ведущих к ограничению конкуренции. Однако только Министерство юстиции (Антитрестовский департамент) имеет право возбуждать уголовные дела против нарушителей антитрестовского законодательства, которым оно часто пользуется при нарушениях ст. 1 закона Шермана. Указанные полномочия Министерства юстиции в сфере антитрестовской деятельности обуславливаются особым статусом, структурой и полномочиями Министерства юстиции США, в состав которого входят ФБР и прокуратура. Такая структура позволяет Минюсту осуществлять прокурорский надзор, проводить следствие и дознания и привлекать виновных к уголовной ответственности, в том числе в соответствии с антитрестовским законодательством США.

С другой стороны, именно ФТК защищает потребителей от «нечестных методов конкуренции», например в случаях с вводящей в заблуждение рекламой или незаконным использованием чужих товарных знаков.

Таким образом, можно сделать вывод, что «оружие против монополистов» с каждым годом работы антимонопольных органов России совершенствовалось, заострялось и принимало все более действенный характер. И в настоящее время ФАС России обладает квалифицированными кадрами и достаточным набором инструментов, с помощью которых антимонопольное ведомство может реализовать на практике политику развития конкуренции в Российской Федерации при поддержке Правительства России и вместе с другими федеральными и региональными органами власти.

Как бороться с монополизмом

Антимонопольная политика в России на протяжении почти 10 лет служила объектом жесткой критики со стороны не только российских, но и зарубежных экспертов²¹. Применение норм антимонопольного регулирования в этот период не создавало необходимого противодействия ограничениям конкуренции на внутренних рынках и в то же время часто создавало неоправданные административные издержки для бизнеса.

Глава ФАС России Игорь Артемьев обозначил новое правовое оформление политики защиты конкуренции в качестве главного приоритета после своего назначения на должность вновь образованной антимонопольной службы. Практически сразу же специалисты ФАС России начали разрабатывать новый проект закона «О защите конкуренции». Через полгода законопроект был готов, и 8 июля 2005 г. он был принят в первом чтении Государственной Думой Российской Федерации. Однако в окончательном виде законопроект был принят парламентом и подписан Президентом России только год спустя и вступил в силу 26 октября 2006 г. Вот как описывает историю создания закона глава ФАС России Игорь Артемьев: «Подготовка закона началась еще в 2004 г., когда стало очевидным, что устаревшее законодательство не позволяет решать задачи, которые стоят перед антимонопольным органом. Соответственно были просто необходимы новые инструменты для защиты конкуренции и развития рыночной экономики. Поэтому, когда мы очень быстро, буквально за полгода, написали первую версию нового закона, было принято политическое решение принять его в первом чтении. Затем представители бизнеса внимательнее посмотрели закон, пытаясь понять, какие же последствия он может для них иметь. Многие из них сразу же заявили о том, что введение жесткого, близкого к европейским стандартам регулирования в антимонопольной сфере преждевременно, так как может привести к репрессиям вместо позитивного эффекта для экономики. Соответственно эти структуры начали активно бороться с этим законом. Год мы занимались тем, что разговаривали со всеми бизнес-ассоциациями, приводили свои аргументы, убеждали их в необходимости введения именно таких норм и формулировок. Таким образом, все это время ушло на колоссальную работу по достижению компромисса между государством и бизнесом»²².

ФАС России регулярно проводила встречи-разъяснения с представителями Торгово-промышленной палаты (ТПП), Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП), «Опоры», «Деловой России» и другими профессиональными союзами и ассоциациями. Если представители малого и среднего бизнеса сразу же поддержали инициативу ФАС России, то представители крупного бизнеса встретили эту инициативу настороженно, если не сказать враждебно. Многочасовые обсуждения норм закона руководством антимонопольного ведомства с представителями российского бизнеса наконец привели к тому, что в законе появились согласованные и в той или иной степени удовлетворяющие всех формулировки таких важных понятий, как «коллективное доминирование», «монопольно высокая или монопольно низкая цена», «группа лиц» и т.д. Примером совместной работы органа государственной власти и бизнеса назвал работу над законом «О защите конкуренции» вице-премьер России Александр Жуков.

Принятие нового закона «О защите конкуренции» было вызвано необходимостью решения целого ряда актуальных задач, стоящих перед российским антимонопольным органом, в том числе задачи повышения эффективности конкурентного регулирования, внедрения новых подходов в этой сфере с учетом процессов глобализации экономики и ускорения мировых интеграционных процессов. Нужно было упростить систему антимонопольного контроля при одновременном повышении его эффективности, модифицировать систему антимонопольного регулирования с учетом изменения условий конкуренции на российском и международных рынках.

Как отметил президент Российского союза промышленников и предпринимателей Александр Шохин, «российская экономика унаследовала монополизм советской командной экономики. Многие отраслевые монополии возникли из особенностей советской системы. Беда власти 1990-х гг. состояла в том, что, либерализуя экономику, она не боролась с монополизмом советского типа. Отсюда и дикий рост цен, и трансформация со-

21 Исследование Государственного университета – Высшей школы экономики «Конкурентные рынки и антимонопольное регулирование».

22 Игорь Артемьев: «Мы постарались максимально обезопасить бизнес от нас самих» // Коммерсантъ Деньги. – 2006. – 30 окт.

ветских монополий в крупные монополистического типа корпорации, которые сейчас определяют тенденцию к монополизму на российском рынке, с чем приходится бороться, в том числе новым законодательством»²³.

Рассмотрим подробнее те изменения, которые произошли в антимонопольном законодательстве с принятием закона «О защите конкуренции».

Закон «О защите конкуренции»

Новый закон объединяет регулирование конкурентных отношений как на товарных, так и на финансовых рынках, что позволяет устранить существовавшие ранее несоответствия. Подобный подход существует в национальном антимонопольном законодательстве ряда европейских стран, в числе которых Италия, Франция и Германия.

В законе «О защите конкуренции» значительно изменена статья о доминирующем положении. Во-первых, доля компании, доминирующей на рынке, снижена с 65 до 50%. Причем многие эксперты оценили это ужесточение адекватно, полагая, что российское антимонопольное законодательство по-прежнему остается достаточно либеральным. По европейским меркам порог доминирования в 50% не является высоким. Так, в соответствии с законодательством Литвы он составляет 40%, по законодательству Украины – 35%.

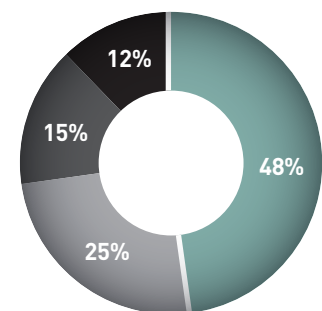
С учетом судебной практики применения ст. 82 Римского договора в закон введено понятие коллективного доминирования. Доминирующим признается положение каждого из нескольких хозяйствующих субъектов (за исключением финансовых организаций), если совокупная доля не более чем трех хозяйствующих субъектов, доли каждого из которых больше долей других хозяйствующих субъектов на данном рынке, превышает 50% товарного рынка (рис. 1) либо совокупная доля не более чем пяти хозяйствующих субъектов на данном рынке превышает 70% (рис. 2).

При этом правило не применяется, если доля одной из компаний составляет менее 8%. Отметим только, что в первоначальной редакции закона речь шла о 5%, поскольку антимонопольное ведомство хотело, чтобы под систему доминирования подпадала компания «Роснефть» до покупки ею «Юганскнефтегаза». Однако во время работы над законопроектом с учетом поступивших от Президента России замечаний ко второму чтению в Госдуме эта планка была повышена до 8%.

«Предложенный вариант продиктован либо теоретическими рассуждениями, либо преследует своей целью вывести конкретную отрасль из-под контроля ФАС», – предположил член генерального совета «Деловой России» Антон Данилов-Данильян. С ним согласен и заместитель директора аналитического департамента ИК «Антанта Капитал» Георгий Иванеев, который уверен, что значительного сокращения числа компаний, попадающих под подозрение ФАС России, не произойдет.

Однако с повышением минимального порога не согласны представители малого и среднего бизнеса, которым в этом случае будет труднее выдержать конкуренцию. «Чем жестче антимонопольные требования, тем лучше для малого предпринимательства, – полагает исполнительный директор объединения предпринимательских организаций России «ОПОРА» Дина Крылова. – Таким будет проще работать на рынке, как в отдельности, так и на случай их объединения друг с другом»²⁴.

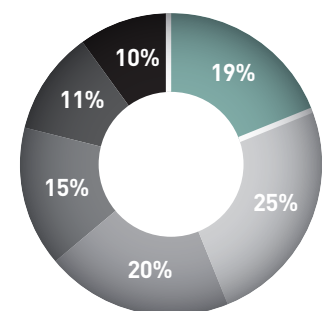
Доминирующее положение трех крупнейших хозяйствующих субъектов на товарном рынке



- 1 участник, % от общего рынка
- 2 участника, % от общего рынка
- 3 участника, % от общего рынка
- Остальной рынок

РИСУНОК ◦ 1

Доминирующее положение пяти крупнейших хозяйствующих субъектов на товарном рынке



- 1 участник, % от общего рынка
- 2 участника, % от общего рынка
- 3 участника, % от общего рынка
- 4 участника, % от общего рынка
- 5 участников, % от общего рынка
- Остальной рынок

РИСУНОК ◦ 2

23 Исаков В. Закон может расширить коррупционную базу // Деловой Петербург. – 2006. – 8 нояб.

24 ФАС ужесточит борьбу за конкуренцию [Электрон. ресурс]. – 2007. – 24 янв. – Режим доступа: www.km.ru.

Кроме того, в законе прописаны качественные признаки рынков, на которых возможно коллективное доминирование. К таким признакам относятся:

- стабильные относительные размеры долей таких хозяйствующих субъектов, ограничение доступа на соответствующий товарный рынок новых конкурентов;
- реализуемый (покупаемый) такими хозяйствующими субъектами товар не может быть заменен другим (другими) товарами в процессе потребления (в том числе производственного), рост цены товара не обуславливает соответствующее ему снижение спроса;
- информационная открытость рынка.

«Данная норма позволит ФАС России эффективнее бороться с нарушениями антимонопольного законодательства на олигопольных рынках, где нет одного лидера, но действуют несколько крупных игроков», – полагает руководитель ФАС России Игорь Артемьев²⁵. Специалисты уверены, что эта норма закона прежде всего направлена против «бензиновых королей».

В антимонопольном ведомстве этого не отрицают. В ФАС России заявляют, что если на экспорт поставляется не более 15% российской нефти, а на внутреннем рынке остается 85%, то о влиянии мировых цен речь не может идти. В антимонопольном органе считают, что все говорит о том, что компании договорились друг с другом и злоупотребляют своим доминирующим положением²⁶.

«Если после вступления закона в силу цены на бензин будут расти, мы применим нормы о коллективном доминировании. Я надеюсь, что это отрезвит нефтяные компании. Думаю, суды нас поддержат, и это позволит остановить неуправляемый рост цен на энергоносители», – заявил глава ФАС России И. Артемьев²⁷.

В 2008 году ФАС России и ее территориальные органы возбудили около 150 дел в отношении нефтяных компаний по признакам нарушения антимонопольного законодательства. В том числе ФАС России признала четыре крупнейшие вертикально-интегрированные компании – Лукойл, ТНК-ВР, Газпромнефть и Роснефть – злоупотребляющими своим доминирующим положением в части установления и поддержания монопольно высокой цены на нефтепродукт. Общая сумма штрафа составила 5,3 млрд. рублей.

Параллельно с внесением изменений в закон ФАС России направила губернаторам и органам местного самоуправления письма, рекомендующие предоставлять земельные участки под бензоколонки тем компаниям, доля которых на рынке не превышает 50%. Формально администрации не могут снять с конкурсов компании, доминирующие на рынке, но могут учитывать это положение в тех условиях оферт, которые они выдвигают.

Отметим, что активная деятельность ФАС России по развитию конкуренции на рынке бензина стимулировала обмен активами нефтяных компаний, заключение договоров франчайзинга.

В законе «О защите конкуренции» презюмируется доминирование субъекта естественной монополии. Эта норма должна облегчить ФАС России работу по доказыванию нарушений со стороны субъектов естественных монополий в случае нарушения ими антимонопольного законодательства. Благодаря этой норме антимонопольщикам не нужно проводить анализ, тратить время и ресурсы на собирание доказательств о доминирующем положении нарушившего закон субъекта естественных монополий.

Законодатель предусмотрел возможность установления федеральными законами доминирования компании с долей менее 35%. Позднее эта статья закона была востребована при решении проблемы, сложившейся вокруг ситуации с удорожанием продовольственных товаров, и проблемы регулирования крупных торговых сетей. В настоящее время в обществе и органах власти обсуждается идея о том, что согласно антимонопольному законодательству в отраслевом законодательстве может устанавливаться порог доминирования ниже 35%, установленных в законе «О защите конкуренции». В частности, снижение порога доминирования могло быть осуществлено в законе «О торговле». Подробнее об этом – в главе 12.

В законе «О защите конкуренции» введен особый порядок установления антимонопольным органом доминирующего положения финансовой организации.

25 Игорь Артемьев: «Мы постарались максимально обезопасить бизнес от нас самих» // Коммерсантъ Деньги. – 2006. – 30 окт.

26 ФАС ужесточит борьбу за конкуренцию [Электрон. ресурс]. – 2007. – 24 янв. – Режим доступа: www.km.ru.

27 Игорь Артемьев: «Наши решения будут основаны на судебной практике» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/article/a_9494.shtml.

9 июня 2007 г. Правительство Российской Федерации приняло постановление «Об утверждении Условий признания доминирующим положения финансовой организации (за исключением кредитной организации) и Правил установления доминирующего положения финансовой организации (за исключением кредитной организации)». Условия позволяют признать доминирующей финансовую организацию (группу лиц) только в случае, если на протяжении длительного времени при наличии у действующих конкурентов значительно меньших долей на рынке данная финансовая организация (группа лиц) занимала долю, превышающую 10% на единственном в Российской Федерации рынке или 20% на рынке, обращающийся на котором товар обращается также на иных товарных рынках в Российской Федерации. Правила определяют порядок и этапы установления доминирующего положения финансовой организации, а также показатели, используемые при расчете доли финансовой организации на рынке. Условия и правила не применяются в случае установления доминирующего положения кредитной организации при осуществлении ею банковских операций.

«Эти цифры в принципе коррелируют с европейской практикой. Там тоже есть общая норма о том, что не может быть признано доминирующим положение субъекта, занимающего на рынке менее 25%, но для страховых и соцстраховых групп отдельной инструкцией комиссии ЕС установлено 10 и 15% доминирования. Из чего ФАС России, собственно, и делает вывод, что финансовые рынки в этой части имеют свои особенности, и в закон уже включена прямая норма доминирования по финансовым организациям, которые отличны от всех остальных хозяйствующих субъектов», – говорит заместитель руководителя ФАС России Андрей Кашеваров²⁸. По мнению заместителя главы ФАС России, шести- или семилетняя практика применения закона позволила абсолютно уверенно включить эти нормы непосредственно в новый закон. Это эмпирическое и теоретическое подтверждение того, что субъект начинает доминировать, достигая такого порогового значения.

Важные изменения в новом законе коснулись статьи о соглашениях и согласованных действиях. К сожалению, несмотря на то что картели являются главным врагом конкуренции, в деятельности антимонопольного органа в 1990-х – первой половине 2000-х гг. дела, направленные против картелей, занимали весьма скромное место. К такому выводу пришли сотрудники ГУ-ВШЭ, проведя научно-исследовательскую работу «Конкурентные рынки и антимонопольное регулирование».

Доля нарушений антимонопольного законодательства по ст. 6 «Соглашения, ограничивающие конкуренцию» закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (1991 г.) в общем числе возбужденных дел в 2000–2002 гг. была незначительной.

Эта тенденция не изменилась и после преобразования российского антимонопольного органа и создания ФАС России. В 2006 г. общее количество возбужденных дел по признакам монополистической деятельности, антиконкурентных действий органов власти, недобросовестной конкуренции, а также выявленным в ходе контроля экономической концентрации нарушениям и административной ответственности (например, за непредставление информации) превысило 7,4 тыс., тогда как количество дел по сговорам составляло не более 124 (66 – на товарных рынках и 58 – на рынке финансовых услуг). В 2008 году общее количество нарушений антимонопольного законодательства снизилось до 6540, но вместе с тем значительно увеличилось количество дел по признакам ограничивающих конкуренцию соглашениях и согласованных действиях – 369 дел по ст 11 закона «О защите конкуренции».

«Более чем скромные успехи в области борьбы с картелями и злоупотреблением доминированием объясняются в первую очередь низкими санкциями за нарушение антимонопольного законодательства», – говорится в исследовании ГУ-ВШЭ «Конкурентные рынки и антимонопольное регулирование». Именно поэтому ФАС работала и добилась принятия поправок в Кодекс об административных правонарушениях, вводящих оборотные штрафы за участие в картеле и за злоупотребление доминирующим положением – от 1 до 15% от выручки компании за предыдущий год на том рынке, на котором было совершено нарушение.



28 Интернет-интервью Андрея Кашеварова КонсультантуПлюс «Влияние закона "О защите конкуренции" на финансовые рынки» [Электрон. ресурс]. – 2007. – 28 июня. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/article/a_13820.shtml.

Борьба с картелями относится к наиболее проблемным областям антимонопольного регулирования. Главная сложность состоит в том, что незаконный сговор о ценах нелегко доказать: нарушители стараются не оставлять прямых доказательств заключенного соглашения. Что же касается косвенных доказательств (на основе данных о ценах и других условиях сделок), то и в международной практике, и тем более в современной России такого рода доказательства с большим трудом признаются и используются судами.

В новом законе о конкуренции более четко прописано понятие «соглашение». Горизонтальные соглашения, являющиеся собственно картелями и представляющие собой сговор конкурирующих фирм одной отрасли, являются наиболее опасным способом картельной практики. Предметом таких соглашений выступают, как правило, фиксация цен, ограничение объемов производства, раздел рынков и пр. Последствия таких соглашений отрицательно сказываются на экономическом развитии, приводя к росту цен, ограничению производства и сдерживанию инноваций. Картели (картельные соглашения) осуществляются предприятиями на групповой основе, представляют собой негласный сговор между юридически независимыми предприятиями (как правило, конкурентами) с целью получения монопольной прибыли посредством устранения или ограничения конкуренции на рынке.

СУД КАССАЦИОННОЙ ИНСТАНЦИИ ПОДТВЕРДИЛ ПРАВОМЕРНОСТЬ ПОЗИЦИИ ФАС РОССИИ ПО СОГЛАСОВАННОСТИ ДЕЙСТВИЙ ОПЕРАТОРОВ «БОЛЬШОЙ ТРОЙКИ»

8 октября 2007 г. Федеральный арбитражный суд Московского округа подтвердил законность и обоснованность решения и предписания Федеральной антимонопольной службы (ФАС России) по делу в отношении ОАО «Мегафон» (согласованные действия операторов сотовой связи).

К рассмотрению дела были привлечены: ОАО «ВымпелКом», ОАО «МТС», Ассоциация региональных операторов мобильной связи.

Ранее ФАС России признала компании «ВымпелКом», «МТС» и «Мегафон» нарушившими ст. 6 закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках». Вместе с тем комиссия ФАС России прекратила производство по делу в отношении ОАО «ВымпелКом» и ОАО «МТС» в связи с добровольным устранением нарушения. ОАО «Мегафон» было предписано устранить последствия нарушения антимонопольного законодательства.

Напомним, что дело было возбуждено по жалобе Ассоциации региональных операторов мобильной связи. По информации, поступившей в ФАС России, операторы «большой тройки» установили тариф на услугу зонového завершения вызова на свою сеть для взаимодействующих операторов радиотелефонной подвижной связи в размере 1,10 рублей без НДС. В то же время между операторами групп «Мегафон», «МТС» и «ВымпелКом» была достигнута договоренность о цене на аналогичную услугу 0,95 рублей. За один и тот же объем трафика вызывающий оператор внутри сетей «большой тройки» должен был платить на 16% меньше, чем вызываемый оператор другой сети.

В ФАС России посчитали, что в случае осуществления взаиморасчетов по этим тарифам операторам, не входящим в «большую тройку», пришлось бы пересмотреть свою тарифную политику, отказавшись от предоставления привлекательных недорогих предложений – той ниши, которая является основным конкурентным преимуществом региональных операторов. Таким образом, региональные операторы подвижной радиотелефонной связи могли оказаться в неравном положении по сравнению с федеральными операторами, что в соответствии с требованиями антимонопольного законодательства недопустимо.

Не согласившись с решением антимонопольного органа, ОАО «Мегафон» обжаловало его в судебном порядке. Арбитражный суд г. Москвы полностью отклонил иск ОАО «Мегафон» о признании недействительным данного решения ФАС России. Девятый арбитражный апелляционный суд отклонил апелляционную жалобу ОАО «Мегафон», решение суда первой инстанции оставлено без изменений. Федеральный арбитражный суд Московского округа также отклонил кассационную жалобу ОАО «Мегафон», тем самым подтвердив законность и обоснованность решения антимонопольного органа.

ФАС предприняла попытку законодательно более четко определить категории соглашений и согласованных действий, чтобы упростить процедуру доказывания нарушений по этим статьям закона. Впервые в новом законе были разделены понятия «соглашение» и «согласованные действия» как самостоятельные виды антиконкурентного поведения на рынке. Под согласованными действиями понимается основанный на информационном обмене отказ от конкуренции в ущерб интересам потребителя.

ДОГОВОР С АССОЦИАЦИЯМИ ПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ ПРОДУКТОВ О СТАБИЛИЗАЦИИ ЦЕН МОЖЕТ БЫТЬ РЕАЛЬНОЙ МЕРОЙ

Федеральная антимонопольная служба сообщает, что соглашение между производителями продуктов питания либо торговыми сетями о стабилизации или снижении цен на потребительские товары будет являться законным в том случае, если они будут заключаться в интересах потребителя, например в форме стабилизации цены на товар, если соглашение не ограничит конкуренцию сверх той меры, которая необходима для обуздания цен на рынке потребительских товаров. Именно об этом говорит ст. 13 нового Федерального закона «О защите конкуренции».

Это заявление ФАС России сделала в ответ на договоренность Правительства России с ассоциациями производителей продуктов питания о стабилизации цен в октябре 2007 г.

По мнению юристов, новый закон «О защите конкуренции» дает более ясное определение того, что является антимонопольными нарушениями, но неоднозначность толкования все-таки остается. «Теперь, чтобы обвинить компании в так называемом картельном сговоре, достаточно, чтобы они одновременно повысили цены без объективных на то причин, если для них это выгодно», – говорит старший юрист компании «Пепеляев, Гольцблат и партнеры» Олег Архипов. По словам эксперта, антимонопольное законодательство оставляет чиновникам большой простор для его толкования и применения санкций²⁹.

Закон вводит понятие «координация экономической деятельности» – это согласование действий хозяйствующих субъектов третьим лицом, не входящим в одну группу лиц ни с одним из таких хозяйствующих субъектов. Например, под понятие координации экономической деятельности, по мнению ФАС России, могло подпадать заявление президента Московской топливной ассоциации Евгения Аркуши о том, что к середине сентября 2006 г. цены на бензин достигнут пика, бензин марки Аи-92 подорожает до 20 рублей за литр, а Аи-95 – до 21 рубля за литр. Глава ФАС России Игорь Артемьев назвал это заявление «противоправным» и пообещал в будущем наказывать за такие действия. По мнению И. Артемьева, заявления МТА о предстоящем подорожании бензина являются сигналом для производителей повышать цены³⁰.

В соответствии с европейской практикой в российском антимонопольном законодательстве появилось понятие вертикального соглашения, которое определяет общие условия допустимости вертикальных соглашений для договоров коммерческой концессии (за исключением соглашений между финансовыми организациями), а также для соглашений, заключаемых компаниями с долей рынка до 20% (также за исключением соглашений, заключаемых между финансовыми организациями).

Вертикальные соглашения нередко носят антиконкурентный характер, и их последствия для экономики могут быть столь же негативными, как и в случае картелей. Однако вертикальные соглашения в целом могут быть менее опасными с точки зрения воздействия на конкуренцию. Ограничения, содержащиеся в таких соглашениях, часто бывают экономически оправданными.

В антитрестовском законодательстве США заключение картельных соглашений рассматривается как одно из самых серьезных правонарушений, за которые предусматривается ответственность в виде высоких штрафов и тюремного заключения. Такие соглашения являются незаконными *per se*. В отношении вертикальных соглашений, заключаемых между компаниями, не являющимися конкурентами и находящимися на разных уровнях процесса производства и распределения, установлен более либеральный подход. Незаконными *per se* являются лишь соглашения, устанавливающие уровень перепродажных цен. Другие виды вертикальных соглашений оцениваются на базе «принципа разумности».

Австралийское законодательство запрещает большинство соглашений об установлении цен, бойкоты, некоторые соглашения об исключительном праве на сбыт. Такой же подход применяется и в Индии, где запрещается *per se* включение в контракт о продаже товаров (или любое другое соглашение) условий, предусматривающих минимальные цены перепродажи товаров.

В КНР, например, результаты торгов по тайному сговору объявляются недействительными и в зависимости от обстоятельств налагается штраф. Конкурентное законодательство ЕС априори исходит из того, что соглашения между предприятиями (или согласованная практика), ограничивающие конкуренцию, являются запрещенными и автоматически ничтожными. Однако общий установленный запрет может не распространяться на соглашения, если они отвечают определенным условиям, а именно: способствуют совершенствованию производства и распределения товаров или

29 Селина М. Новый штраф для бизнеса // RBC-daily. – 2006. – 23 окт.

30 Гуркина Е. Приказано молчать // Независимая газета. – 2006. – 10 авг.

стимулируют технический или экономический прогресс, не налагая при этом на участников ограничения для конкуренции, не являющиеся необходимыми для достижения этих целей, и не предоставляя предприятиям возможности устранить конкуренцию в отношении значительной части соответствующих товаров.

В Венгрии антимонопольное законодательство предусматривает изъятие в отношении соглашений, содействующих более рациональной организации производства или сбыта, техническому или экономическому прогрессу либо повышению конкурентоспособности или охране окружающей среды при определенных условиях³¹.

Критики закона полагают, что, несмотря на то что закон в значительной степени отходит от ряда неясных оценочных понятий, а также вводит новые термины, используемые в законодательстве других государств, он не до конца технически доработан.

Эксперты также отмечают, что закон недостаточно проработан в вопросах регулирования соглашений между хозяйствующими субъектами. Так, вопрос допустимости так называемых эксклюзивных соглашений (наиболее распространенными формами которых являются эксклюзивные договоры поставки, в соответствии с которыми покупатель не имеет права закупать товары у конкурента продавца либо, наоборот, продавец не имеет права поставлять товары конкурентам покупателя) до сих пор однозначно не решен. В решении этого вопроса российское законодательство значительно уступает европейскому, которое, по общему правилу запрещая соответствующие соглашения как ограничивающие конкуренцию, предусматривает достаточно большое количество исключений. Одним из таких исключений является разрешение заключения эксклюзивного соглашения, если помимо товаров предметом соглашения являются права на результаты интеллектуальной деятельности.

«Формулировки нового закона допускают “вертикальные соглашения” только в части договоров коммерческой концессии и между хозяйствующими субъектами, доля каждого из которых на любом товарном рынке не превышает 20%. Все остальные “вертикальные соглашения” *per se* признаются незаконными. Очевидно, что формальное прочтение закона может привести к абсолютно неоправданным ограничениям хозяйственной деятельности множества хозяйствующих субъектов, в первую очередь так называемых вертикально интегрированных холдингов, например нефтяных концернов, занимающихся добычей нефти, производством и розничной торговлей нефтепродуктами», – пишет журнал «Коммерсантъ Деньги»³².

Отвечая критикам закона на довод о сохранении в законе неточных формулировок, руководитель антимонопольного ведомства И. Артемьев сообщил, что «многие определения законопроекта, которые кажутся размытыми, являются общепринятыми в международном антимонопольном законодательстве. Все они соответствуют определениям ВТО, Генерального соглашения о тарифах и торговле (ГАТТ), ведь мы следуем президентскому курсу на вступление в ВТО»³³. По словам И. Артемьева, в нашей сфере очень опасно введение количественных факторов. «Если мы хотим сделать антимонопольную политику тормозом экономического прогресса, то нужно ввести количественный параметр в определение монополично высокой цены», – говорит он.

Международный опыт

Зарубежная практика предупреждения и борьбы с картелями, включая программы освобождения от административной ответственности³⁴

Антимонопольные законодательства большинства стран запрещают антиконкурентные соглашения между предприятиями.

Наиболее сурово преследуются горизонтальные (картельные) соглашения, среди которых особое место занимают ценовые соглашения. Во многих странах они запрещаются антимонопольным законодательством как таковые, без каких-либо изъятий. Ограничения, которые рассматриваются как нарушения без изъятий, как правило, включают соглашения о ценах, горизонтальные разделения рынков или покупателей, а также горизонтальные согласованные отказы вести дела и сговор при проведении торгов.

В 2007 г. генеральный директорат по конкуренции Европейской комиссии (ЕК) вынес ряд решений, касающихся картельных сговоров. «Мы не потерпим существования картелей и примем все возможные меры, чтобы

31 Ячеистова Н. И. Международная конкуренция: законодательство, регулирование и сотрудничество. – Нью-Йорк – Женева, 2001. – С. 76.

32 Смирнов И. Закон обострения конкуренции // Коммерсантъ Деньги. – 2006. – 23 окт.

33 Пусть Запад равняется на нас // Коммерсантъ. – 2005. – 29 сент.

34 Зарубежная практика предупреждения и борьбы с картелями, включая программы освобождения от административной ответственности [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://fas.gov.ru/files/14647/Cartels_Info.doc.

искоренить их, – говорит комиссар по вопросам конкуренции Европейской комиссии Неели Крус. – Мы не только намерены сурово наказывать фирмы за образование картеля, но также будем повышать штрафы за продолжение незаконных действий после проверки Комиссией офисов компаний и за предоставление ложной информации».

Витаминный картель

В ноябре 2001 г. ЕК наложила штраф в размере 855,33 млн евро на восьмерых участников картеля предприятий – производителей витаминов А, Е, В1, В2, В5, В6, С, D3, Н, фолиевой кислоты, бета-каротинов и каротиноидов.

Основанием для начала производства по данному делу стало обращение целого ряда компаний, осуществляющих производство и реализацию витаминов, с заявлениями о смягчении наказаний.

Начав в январе 1989 г. с витаминов А и Е, на долю которых приходится порядка 60% от общего производства кормовых витаминных добавок, а затем включив витамины В1, В2, В5, С, D3, Н, бета-каротин и каротиноиды, компании создали тайный и отлаженный механизм для контроля рынка соответствующих витаминов, установили свои доли рынка и таким образом координировали свои цены, работая на рынке не как конкуренты, а как члены тесно сплоченного партнерства до февраля 1999 г.

Комиссия считает, что нарушения, совершавшиеся производителями, затронули по меньшей мере 80% мирового и европейского рынков по витаминам А, Е, С, В2, В5, D3, бета-каротину и каротиноидам и действительно сильно повлияли на рынки этих продуктов в Европе. На каждом рынке цены не только согласовывались, но и действительно устанавливались и удерживались на согласованном уровне.

Комиссия предоставила объектам данного решения скидки с наложенных на них штрафов за содействие в расследовании картеля. В результате этого размеры штрафов, наложенных на каждого из участников картеля, составили сумму, приведенную в табл. 1.

РАЗМЕРЫ ШТРАФОВ, НАЛОЖЕННЫХ НА УЧАСТНИКОВ ВИТАМИННОГО КАРТЕЛЯ

Название компании	Снижение штрафа, %	Штраф, евро
F. Hoffmann-La Roche AG (Швейцария)	50	462 000 000
BASF AG (Германия)	50	296 160 000
Aventis SA (Франция)	100 и 10	5 040 000
Solvay Pharmaceuticals BV (Голландия)	35	9 100 000
Merck KgaA (Германия)	15	9 240 000
Daiichi Pharmaceutical Co. Ltd. (Япония)	35	23 400 000
Eisai Co. Ltd. (Япония)	30	13 230 000
Takeda Chemical Industries Ltd. (Япония)	35	37 050 000

ТАБЛИЦА ◦ 1

Картель на рынке асфальта

Генеральная дирекция по конкуренции ЕК оштрафовала в сентябре 2006 г. шесть строительных компаний и восемь поставщиков, прекратив деятельность картеля на голландском рынке асфальта. 13 сентября 2006 г. на участников картеля были наложены штрафы на общую сумму 267 млн евро – спустя четыре года после того, как компания ВР положила конец существованию картеля, обратившись в ЕК с прошением о включении в программу смягчения ответственности.

Битум, побочный продукт нефтяного производства, используется для изготовления асфальта.

При расчете штрафов комиссия ЕС учитывала ограниченный размера рынка, который оценивался в 62 млн евро в 2002 г., так же как и продолжительность существования картеля, который действовал с 1994 по 2002 г. Она также рассматривала, насколько рано или поздно заговорщики вступали в картель и размер активов предприятия каждого из его тайных участников.

На поставщика битума компанию Shell был наложен самый большой штраф, размером 108 млн евро, который включает в себя 50-процентное повышение за повторное нарушение законодательства.

Комиссия также наложила 50-процентное увеличение штрафа за образование картеля на строительную компанию Koninklijke Volker Wessel Stevin, которая получила второй по величине штраф – 27,4 млн евро. Размер штрафа KWS также был повышен на 10% за попытку помешать расследованию путем затруднения доступа к офису компании.

Штраф, наложенный на компанию BP, который должен был составить 30,8 млн евро, был отменен. Штраф, назначенный компании Kuwait Petroleum, был снижен на 30% и составил 16,6 млн евро, учитывая время вхождения фирмы в картель. Остальными членами картеля стали такие компании, как Esha, Klöckner Bitumen, Nynäs, Total, Wintershall, Ballast Nedam, Dura Vermeer, Heijmans, Hollandsche Beton Groep и Koninklijke BAM Groep.

Данный картель целиком охватил рынок битума, используемого в дорожном строительстве в Нидерландах. Шесть строительных компаний регулярно встречали представителей поставщиков асфальта, чтобы установить цены, которые они выставят заводам – производителям асфальта. Были установлены некоторые льготы в качестве компенсации производителям асфальта, являющимся членами картеля. Те, кто не являлся членом картеля, также получали скидки, но их размер был значительно ниже. Картель налагал штрафы на поставщиков битума, которые предоставили большие скидки компаниям, не состоящим в картеле.

Комиссия совершила проверку (рейд) членов картеля в 2002 г., вскоре после того, как BP подала прошение о включении в программу смягчения ответственности.

Комиссар по вопросам конкуренции Европейской комиссии Неели Крус состояла в управляющих структурах Ballast Nedam с 1990 по 2004 г. Она не участвовала в решении о наложении штрафов на компании по данному расследованию. Согласно ее заявлению, члены правления не знали о существовании картеля до 2004 г., когда компании были уведомлены относительно расследования комиссии. Компания Exxon Mobil подала на рассмотрение комиссии информацию, согласно которой ее филиал Esso не принимал никакого участия в картеле, и была исключена из расследования.

Картель производителей пива

В апреле 2007 г. ЕК наложила штраф в размере 273 783 тыс. евро на трех датских производителей пива – компании Heineken, Grolsch и Bavaria. Кроме трех перечисленных компаний в состав картеля входила компания InBev, которая была освобождена от штрафа, поскольку добровольно раскрыла информацию о картеле в соответствии с программой смягчения ответственности ЕК. InBev предоставила информацию о картеле после того, как ЕК возбудила дело по своей инициативе.

Как было выявлено в ходе расследования, в течение 1996–1999 гг. данные компании провели несколько неофициальных встреч, в ходе которых они согласовывали свои цены и повышение их на пиво в Голландии. Стороны согласовывали цены на поставку пива в кафе и рестораны, а также в супермаркеты, определяя размер скидки с цены, выставленной для кафе и ресторанов. Кроме того, были достигнуты договоренности о географическом разделении рынка.

Доказательствами картельного сговора были сделанные от руки записи в ходе неофициальных встреч, а также места и даты встреч. Комиссия получила доказательства участия в картельном сговоре менеджеров высшего уровня данных компаний, включая членов совета директоров. Компании знали о незаконности своих действий, что доказывает использование сокращений при их обращении друг к другу, специальных кодов и проведения встреч в гостиницах и ресторанах.

РАЗМЕРЫ ШТРАФОВ, НАЛОЖЕННЫХ ЕК НА УЧАСТНИКОВ КАРТЕЛЯ ПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ ПИВА

Название компании	Снижение штрафа согласно программе смягчения ответственности, %	Снижение штрафа согласно программе смягчения ответственности, евро	Снижение штрафа по другим причинам, евро	Штраф, евро
Heineken NV (NL) & Heineken Nederland BV	0	0	100 000	219 275 000
InBev NV (B) & InBev Nederland NV	100	84 375 000	0	0
Grolsch NV	0	0	100 000	31 658 000
Bavaria NV	0	0	100 000	22 850 000
Всего				273 783 000

Компания InVev также предоставила информацию о ценовом сговоре производителей пива в других странах, что дало комиссии основание для проверки ситуации во Франции, Люксембурге и Италии. В результате расследований картельный сговор производителей пива был раскрыт во Франции и Люксембурге. В Италии же наличие картеля не было доказано.

В данном деле штрафы были рассчитаны ЕК с учетом серьезности нарушения, размера рынка, продолжительности картельного сговора и количества участвующих компаний. В то же время ЕК учитывала тот факт, что нарушение происходило достаточно давно, что вызвало снижение штрафов для каждой из трех компаний на 100 тыс. евро.

РАЗМЕРЫ ШТРАФОВ, НАЛОЖЕННЫХ ЕК НА УЧАСТНИКОВ КАРТЕЛЯ, ЗАНИМАЮЩИХСЯ УСТАНОВКОЙ И ОБСЛУЖИВАНИЕМ ЛИФТОВ И ЭСКАЛАТОРОВ

Название компании	Снижение штрафа согласно программе смягчения ответственности и за другое сотрудничество, %	Снижение штрафа, евро	Штраф, евро
KONE			
KONE Belgium S.A. (Бельгия)	100	70 000 000	0
KONE GmbH (Германия)	50 + 1	63 630 000	62 370 000
KONE Luxembourg S.a.r.l. (Люксембург)	100	4 500 000	0
KONE B.V. Liften en Roltrappen (Голландия)	0	0	79 750 000
Штраф, всего на группу KONE, евро			142 120 000
Mitsubishi Elevator Europe B.V. (Голландия)	0 + 1	18 600	1 841 400
Otis			
N.V. Otis S.A. (Бельгия)	40 + 1	32 611 950	47 713 050
Otis GmbH & Co. OHG (Германия)	25 + 1	55 156 500	159 043 500
General Technic-Otis S.a.r.l. (Люксембург)	40 + 1	12 423 600	18 176 400
Otis B.V. (Голландия)	100	108 035 000	0
Штраф, всего на группу Otis, евро			224 932 950
Schindler			
Schindler S.A./N.V. (Бельгия)	0 + 1	700 000	69 300 000
Schindler Deutschland Holding GmbH (Германия)	15 + 1	4 041 750	21 458 250
Schindler S.a.r.l. (Люксембург)	0 + 1	180 000	17 820 000
Schindler Liften B.V. (Голландия)	0 + 1	355 250	35 169 750
Штраф, всего на группу Schindler, евро			143 748 000
ThyssenKrupp			
ThyssenKrupp Liften Ascenseurs N.V./S.A. (Бельгия)	20 + 1	18 018 000	68 607 000
ThyssenKrupp Aufzuge GmbH and ThyssenKrupp Fahrtreppen GmbH (Германия)	0 + 1	3 780 000	374 220 000
ThyssenKrupp Ascenseurs Luxembourg S.a.r.l. (Люксембург)	0 + 1	135 000	13 365 000
ThyssenKrupp Liften B.V. (Голландия)	40 + 1	16 047 150	23 477 850
Штраф, всего на группу ThyssenKrupp, евро			479 669 850
Всего			992 312 200

Картель компаний, занимающихся установкой и обслуживанием лифтов и эскалаторов

В феврале 2007 г. ЕК наложила штраф в размере 992 млн евро на компании, занимающиеся установкой и обслуживанием лифтов и эскалаторов. ЕК наложила штраф на компании Otis, KONE, Schindler и ThyssenKrupp за их незаконную деятельность на территории Бельгии, Германии, Люксембурга и Голландии в период с 1995 по 2004 г. В решении ЕК названы Mitsubishi Elevator Europe B.V., также являющаяся участником датского картеля, и 17 дочерних компаний Otis, KONE, Schindler и ThyssenKrupp.

Согласно существующей практике ЕК штрафует не только материнские компании, оказывающие влияние на проводимую дочерними компаниями политику, но и сами дочерние компании, участвующие в картельном сговоре.

Компании занимаются установкой и обслуживанием лифтов и эскалаторов в гостиницах, на железнодорожных станциях, в торговых центрах и офисных зданиях. Отрицательный результат деятельности данного картеля мог бы ощущаться другим компаниями на протяжении предстоящих 50 лет, так как обычно компании, устанавливающие лифты и эскалаторы, сами занимаются их обслуживанием и ремонтом.

Все эти компании обвиняются в фиксировании цен, разделении рынка и раскрытии конфиденциальной коммерческой информации. Компании информировали друг друга об объявлении тендеров по государственным закупкам и координировали подготовку своих заявок в соответствии с предварительными картельными договоренностями.

ЕК начала расследование по своей инициативе, используя привлечшую внимание информацию. Внезапная инспекция была проведена в январе 2004 г. в помещениях компаний, занимающихся производством эскалаторов в Европе. Как результат проверки было получено много заявлений от компаний, желающих получить иммунитет в соответствии с программой смягчения ответственности.

ЕК получила доказательства участия в картельном сговоре менеджеров высшего уровня всех компаний. Компании знали о незаконности своих действий, что доказывают попытки скрыть доказательства, проведение встреч в барах и ресторанах, выезд на встречи за город и за границу, использование специальных карточек для мобильных телефонов в целях избегания слежки.

Дочерние компании фирмы KONE получили полное освобождение от штрафов в соответствии с программой смягчения ответственности ЕК при расследовании картелей в Бельгии и Люксембурге, поскольку они первыми раскрыли информацию об этих картелях. Одновременно компания Otis в Голландии получила полное освобождение по голландскому картелю. Штрафы, наложенные на компанию ThyssenKrupp, были увеличены на 50%, поскольку данная компания нарушает законодательство не в первый раз (компания Thyssen Stahl GmbH была оштрафована в 2006 г. за участие в картеле по производству нержавеющей стали).

Картель производителей распределительных устройств с газовой электроизоляцией

В январе 2007 г. ЕК наложила штраф в размере 750 млн евро на участников картеля по производству распределительных устройств с газовой электроизоляцией. В состав картеля входили 11 групп компаний.

Распределительные устройства с газовой электроизоляцией (РУГЭ) – это сложное электрическое оборудование для контроля энергетических потоков в электросети и основной компонент готовых к эксплуатации силовых подстанций. РУГЭ продаются как в составе силовых подстанций, так и отдельно. Жилищно-коммунальные компании и другие клиенты обычно организуют тендеры для покупки этого оборудования.

Начало расследованию положила внезапная проверка, проведенная в мае 2004 г., которая вызвала быстрое заявление от АВВ о получении иммунитета в соответствии с программой смягчения ответственности.

РАЗМЕРЫ ШТРАФОВ, НАЛОЖЕННЫХ ЕК НА УЧАСТНИКОВ КАРТЕЛЯ ПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ РАСПРЕДЕЛИТЕЛЬНЫХ УСТРОЙСТВ С ГАЗОВОЙ ЭЛЕКТРОИЗОЛЯЦИЕЙ

Название компании	Снижение штрафа, %	Снижение штрафа, евро	Штрафы, евро
ABB (Швейцария)	100	215 156 250	0
Alstom (Франция)	–	–	65 025 000
Areva (Франция)	–	–	53 550 000
Fuji Electric (Япония)	–	–	3 750 000
Hitachi (Япония)	–	–	51 750 000
Japan AE Power Systems (Япония)	–	–	1 350 000
Mitsubishi Electric Corporation (Япония)	–	–	118 575 000
Schneider (Франция)	–	–	8 100 000
Siemens (Германия)	–	–	396 562 500
Siemens (Австрия)	–	–	22 050 000
Toshiba (Япония)	–	–	90 900 000
Всего			750 712 500

Доказательствами наличия картеля стал ряд документов и заявлений, полученных от участников программы смягчения ответственности, включая два детальных письменных соглашения, заключенных в 1988 г., а также документы, полученные ЕК в ходе инспекции.

Начиная с 1988 г. участники картеля информировали друг друга об объявляемых тендерах по закупке РУГЭ и согласовывали свои позиции в соответствии с распределенными внутри картеля квотами, обмениваясь конфиденциальной коммерческой информацией. Таким образом им удавалось заявлять минимальные цены на торгах.

Было решено, что японские компании не будут продавать свою продукцию в Европе и европейские компании не будут выходить на рынки Японии. Такая практика прямо приводила к ограничению конкуренции и стала основанием для наложения штрафов на японские компании, несмотря на их практически полное отсутствие на европейском рынке данного товара.

Члены картеля использовали все возможные способы для сохранения своей деятельности в тайне. В том числе они зашифровывали названия компаний и имена отдельных лиц, использовали анонимные электронные адреса для отправки сообщений. Согласно одному из сообщений было «строго запрещено отправлять электронные письма [касающиеся деятельности картеля] с домашнего или рабочего компьютера».

ЕК увеличила штрафы на 50% для компаний Siemens, Alstom и Areva за их лидирующую роль в картеле. Штраф компании АВВ был увеличен на 50% за повторное нарушение, но был полностью отмен согласно программе смягчения ответственности.

Картель производителей медных фитингов

В 2006 г. ЕК наложила на членов медного картеля штраф, общая сумма которого составила 314,7 млн евро. Штрафы некоторых компаний были сурово повышены в связи с тем, что они продолжали фиксировать цены даже после начала проверок их офисов. Данный штраф является пятым по размеру коллективным штрафом, который комиссия когда-либо налагала на картели.

С 1988 по 2004 г. члены картеля занимались фиксированием цен, обменивались коммерческой информацией и осуществляли раздел рынка медных фитингов по составу заказчиков. Медные фитинги соединяют трубы, используемые в водоснабжении, теплоснабжении, водоочистке и для других подобных целей.

Согласно данным комиссии, было обнаружено более 80 тыс. документов, принадлежащих членам картеля. Они включают рукописные записи, поясняющие процедуру повышения цен и кодовые названия участников картеля. Также остались записи встречи членов картеля, которая состоялась в 2001 г. в Париже. Компании были разделены на 11 групп. На компанию Aalberts (Нидерланды) был наложен самый большой штраф – 101 млн евро. Штрафы, наложенные на компании Aalberts, Delta, Advanced Fluid Connections и Legris, были впоследствии увеличены на 60%, поскольку компании продолжали осуществлять картельную практику даже после того, как комиссия совершила проверки (рейды) в их офисах. Компания Advanced Fluid Connections получила отдельное 50-процентное повышение штрафа за то, что она предоставляла комиссии ложную информацию, введившую комиссию в заблуждение. В итоге данная компания должна заплатить 18,1 млн евро.

Штраф в размере 10,5 млн евро, наложенный на компанию Mueller, был снят в обмен на участие в открытии картеля в 2001 г. Штрафы, наложенные на компании IMI, Delta и Frabo, были также понижены за их содействие расследованию. Размер рынка медных фитингов, длительность деятельности картеля и размер компании, – все эти условия также играли большую роль в определении размера штрафов.

Также в число тайных участников картеля входили Tomkins, Flowflex, Viegener и Sanha Kaimer.

Разработчики закона постарались учесть в новом законе мировые тенденции, сводящиеся к глобализации рынков и укрупнению компаний, введя в российское антимонопольное законодательство общие критерии допустимости ограничивающих конкуренцию сделок, действий и соглашений, аналогичные принятым в Европейском союзе критериям допустимости соглашений и согласованных действий, ограничивающих конкуренцию. Фактически ФАС России взяла из Римского договора четыре европейских критерия, адаптировала их и воплотила в ст. 13 нового закона «О защите конкуренции».

Эти критерии распространяются на соглашения, согласованные действия, сделки, злоупотребление доминирующим положением и предполагают выполнение следующих условий:

- отдельные лица не получают возможность полностью устранить конкуренцию;
- не налагают на участников ограничений, избыточных для достижения целей соглашений, согласованных действий, сделок, злоупотребления доминирующим положением;

- способствуют совершенствованию производства, реализации товаров или стимулированию технического, экономического прогресса либо повышению конкурентоспособности товаров российского производства на мировом рынке;
- предполагают получение потребителями преимуществ (выгод), соразмерных преимуществам (выгодам), которые получают участники соглашений, согласованных действий, сделок, злоупотребления доминирующим положением.

Еще до вступления в силу этой нормы антимонопольное ведомство уже на практике стало применять это правило. В частности, по этой схеме ФАС России одобрила ходатайство ОАО «Новолипецкий металлургический комбинат» на покупку ООО «ВИЗ-Сталь» (основные виды деятельности – производство и реализация электротехнической стали)³⁵.

Одной из самых дискуссионных статей закона стала статья о монопольной цене товара. Представители ФАС России и бизнеса долго обсуждали формулировки этой статьи закона, в результате в новом законе были установлены критерии наличия монопольной цены. Закон определил два метода доказывания наличия монопольной цены:

1. Метод анализа цен на сопоставимом товарном рынке.
2. Метод анализа обоснованности расходов и прибыли для производства и реализации товара.

Так, монопольно высокая цена товара (за исключением финансовых услуг) – это цена товара, установленная занимающим доминирующее положение на товарном рынке хозяйствующим субъектом, которая превышает сумму экономически обоснованных расходов и соответствующей им разумной прибыли при производстве и реализации такого товара либо существенно превышает цену, которую в условиях конкуренции на сопоставимом рынке устанавливают хозяйствующие субъекты, не занимающие доминирующего положения. При этом товарный рынок может быть сопоставим с другим товарным рынком по количеству продаваемых товаров за год, количеству покупателей (продавцов) и их составу, а также условиям доступа.

Под монопольно низкой ценой товара (за исключением финансовых услуг) понимается цена товара, установленная занимающим доминирующее положение на товарном рынке хозяйствующим субъектом, которая ниже суммы экономически обоснованных расходов и соответствующей им разумной прибыли при производстве и реализации такого товара либо существенно ниже цены, которую в условиях конкуренции на сопоставимом рынке устанавливают хозяйствующие субъекты, не занимающие доминирующего положения.

Законодатели отметили, что не является монопольно высокой цена товара, установленная субъектом естественной монополии в пределах тарифа на такой товар, определенного органом регулирования естественной монополии. Также не является монопольно низкой цена товара, последствием установления которой продавцом не явилось ограничение конкуренции посредством вытеснения с соответствующего товарного рынка конкурентов.

СУД ПОДТВЕРДИЛ ПРАВОМЕРНОСТЬ ПРЕДПИСАНИЯ ФАС РОССИИ В ОТНОШЕНИИ ОАО «ГАЗЭНЕРГОСЕТЬ» О ПЕРЕЧИСЛЕНИИ В БЮДЖЕТ НЕЗАКОННО ПОЛУЧЕННОГО ДОХОДА

21 мая 2007 г. Арбитражный суд г. Москвы отказал в удовлетворении требований ОАО «Газэнергосеть» о признании недействительным предписания Федеральной антимонопольной службы о взыскании в бюджет незаконно полученного дохода. В сентябре 2004 г. на оптовом рынке реализации сжиженного углеводородного газа (СУГ) был отмечен скачок цен. Рост цен в среднем составил 76,4%. Причиной стало резкое повышение оптовых цен группой лиц ОАО «Газпром», ОАО «АК "Сибур"», ОАО «Газэнергосеть» и ЗАО «Сибур-Газсервис» на поставку СУГ в сентябре по сравнению с уровнем цен в августе.

Так как группа лиц ОАО «Газпром», ОАО «АК "Сибур"», ОАО «Газэнергосеть» и ЗАО «Сибур-Газсервис» занимает доминирующее положение на рынке оптовой реализации СУГ (ее доля в 2004 г. составила 54%), такое поведение указанной группы лиц на рынке привело к повышению цен всеми продавцами, действующими на рынке оптовой реализации СУГ по коммерческим ценам, а также к повышению цен на розничном рынке.

ФАС России установила, что рост цен не был экономически обоснованным, а явился следствием злоупотребления указанной группой лиц своим доминирующим положением на рынке. ФАС России признала группу лиц ОАО «Газпром», ОАО «АК "Сибур"», ОАО «Газэнергосеть» и ЗАО «Сибур-Газсервис» нарушившей п. 1 ст. 5. закона «О конкурен-

³⁵ Федеральная антимонопольная служба одобрила ходатайство ОАО «Новолипецкий металлургический комбинат» на покупку ООО «ВИЗ-Сталь» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_6844.shtml.

ции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (установление и поддержание монопольно высоких цен) и предписало перечислить в федеральный бюджет доход в размере 153 760 813 рублей, полученный в результате нарушения антимонопольного законодательства.

ОАО «Газпром» и ОАО «Газэнергосеть» обжаловали решение и предписание ФАС России в Арбитражном суде г. Москвы. Судом первой инстанции решение и предписание антимонопольного органа были признаны недействительными. ФАС России подала апелляционную жалобу на решение Арбитражного суда г. Москвы в Девятый арбитражный апелляционный суд. Суды апелляционной и кассационной инстанций признали правоту ФАС России.

Несмотря на то что срок обжалования предписания ФАС России истек и предписание признано судами второй и третьей инстанций законным, ОАО «Газэнергосеть» повторно обратилось в арбитражный суд первой инстанции с заявлением о признании предписания антимонопольной службы недействительным по новым основаниям. Однако 21 мая 2007 г. суд признал доводы компании необоснованными, тем самым подтвердив законность предписания ФАС России. Также в суде первой инстанции рассматривается заявление ОАО «Газэнергосеть» о признании недействительным письма ФАС России с запросом информации об исполнении предписания. Одновременно с обращением в арбитражный суд первой инстанции генеральный директор ОАО «Газэнергосеть» подал заявление в суд общей юрисдикции о признании предписания ФАС России недействительным.

По мнению ФАС России, такие действия компании являются злоупотреблением правом судебной защиты и направлены на затягивание срока, в течение которого компания обязана перечислить в федеральный бюджет незаконно полученный доход в размере 135 022 341,2 рубля.

Важным новшеством нового антимонопольного закона стало введение давно действующего в Европе и США экстерриториального принципа, по которому положения закона «О защите конкуренции» стали применяться к достигнутым за пределами территории России соглашениям между российскими или иностранными лицами или организациями, если соглашения достигнуты в отношении находящихся на территории Российской Федерации основных производственных средств и (или) нематериальных активов либо в отношении акций (долей) российских хозяйственных обществ, прав в отношении российских коммерческих компаний или же если соглашения могут привести к ограничению конкуренции в Российской Федерации.

Апробацию на практике это нововведение получило после вступления главы ФАС России И. Артемьева в должность председателя Межгосударственного совета по антимонопольной политике (МСАП). И. Артемьев в качестве одной из целей Совета обозначил совместные расследования деятельности международных картелей, существующих на территории СНГ³⁶.

В соответствии с заявленной целью при МСАП был создан штаб по совместным расследованиям нарушений антимонопольного законодательства в государствах – участниках СНГ. В июне 2007 г. антимонопольные органы государств Содружества в рамках работы штаба начали совместные исследования рынка пассажирских авиаперевозок, в том числе на международных маршрутах между странами СНГ³⁷.

Экстерриториальный подход давно практикуют антимонопольные органы практически всех стран. В США юридическая база для экстерриториального применения антитрестовского законодательства была заложена еще в 1945 г. Тогда суд США счел, что он может пресекать антиконкурентные действия за пределами США, если такие действия имеют своей целью или результатом неблагоприятное воздействие на импорт. Многие страны, в первую очередь Великобритания, Франция и Австралия, выражали свое категорическое несогласие с этим подходом и делали все возможное для блокирования принимаемых американскими властями решений. Но в 1970 г. экстерриториальный подход стал применяться и ЕС. В 1972 г. Комиссия ЕС и генеральный прокурор вынесли решение о том, что антиконкурентные действия, осуществляемые за пределами ЕС, представляют основу для ответственности за нарушения по ст. 85 и 86 Римского договора, если такие действия имеют существенное воздействие на конкуренцию в пределах ЕС. Одним из самых известных примеров экстерриториального подхода ЕС является дело Wood Pulp (1984 г.), когда за участие в международном картеле (целлюлозная промышленность) была привлечена к ответственности 41 компания, имеющая место базирования за пределами ЕС. Комиссия установила, что участники картеля фиксировали цены на

36 Игорь Артемьев избран новым руководителем Межгосударственного совета по антимонопольной политике Содружества Независимых Государств [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_6717.shtml.

37 Антимонопольные органы стран СНГ проводят расследования на рынке пассажирских авиаперевозок на пространстве Содружества [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_15313.shtml.

целлюлозно-бумажную продукцию при продажах на рынке ЕС. Примером может служить и недавнее дело ЕК против участников картеля по производству распределительных устройств с газовой электроизоляцией, описанное выше.

В последние годы раскрытие деятельности международных картелей, ущемляющих интересы американских компаний и потребителей, стало важнейшим приоритетом в деятельности Департамента юстиции США. С начала 1997 г. до середины 1999 г. Департамент юстиции получил в виде штрафов по уголовным делам около 1,4 млрд долларов – больше, чем в целом за все нарушения по закону Шермана начиная с 1890 г. Около 90% этой суммы было получено в результате пресечения деятельности международных картелей³⁸.

Справедливости ради стоит отметить, что иногда экстерриториальное применение конкурентного законодательства приводит к обострению межгосударственных отношений. Компании, «наказанные» иностранным государством, обращаются к своим правительствам с целью защиты своих интересов, в результате чего может возникнуть весьма жесткий межправительственный диалог в поиске баланса интересов.

В условиях отсутствия международных органов разрешения споров в области конкуренции избежать конфликтных ситуаций позволяют межправительственные договоры о сотрудничестве в области конкурентной политики. Такие соглашения устанавливают порядок взаимодействия антимонопольных органов при расследовании транснациональных дел, способствуют более полному учету взаимных интересов, тем не менее не устраняя полностью межстрановые конфликтные ситуации.

В этой связи российское конкурентное ведомство заключило двусторонние соглашения о взаимодействии с рядом стран и международных организаций, например с Европейским союзом, США, Бразилией, Финляндией, Францией, Китаем, Италией, Организацией экономического сотрудничества и развития и др.

Другим важным нововведением закона «О защите конкуренции» стало уточнение понятий «товар» и «товарный рынок». В понятие «товар» теперь включаются любые объекты гражданских прав, работа, услуга, в том числе финансовая услуга, предназначенные для продажи, обмена или иного введения в оборот.

«Новое определение товара позволяет сегодня антимонопольным органам не только работать на традиционных товарных и финансовых рынках, но и активнейшим образом участвовать в процессе, связанном с антимонопольным контролем в области природных ресурсов, то есть распределении земельных, лесных и водных ресурсов», – пояснил руководитель ФАС России И. Артемьев³⁹.

Одной из наиболее спорных и болезненных для бизнеса статей закона о конкуренции стала статья, устанавливающая исчерпывающий перечень оснований для отнесения лиц к одной группе. В ходе длительных и горячих дискуссий по этой норме закона было принято решение сделать перечень оснований для отнесения лиц к одной группе закрытым, исчерпывающим, несмотря на то что общемировая практика не знает примеров закрытых перечней и основывается на открытом перечне причисления к группе лиц. Смысл статьи сводится к тому, что запреты на действия (бездействие) хозяйствующего субъекта распространяются на действия (бездействие) всей группы лиц.

«Везде в мире этот список является открытым, но и везде существуют опасения компаний по этому поводу. Для 99% случаев, с которыми мы сталкиваемся на практике, тех 15–20 прописанных в новом законе ситуаций аффилированности достаточно. Давайте закроем перечень, это снизит риски для предпринимателей, и пусть Запад равняется на нас», – говорит И. Артемьев⁴⁰.

Изменения коснулись и другого важного направления деятельности работы российского антимонопольного ведомства – контроля деятельности органов исполнительной власти. Эта работа антимонопольщиков обеспечивает проконкурентное развитие экономики на национальном, региональном и местном уровнях и предупреждает потенциальные попытки некоторых органов исполнительной власти вводить всевозможные барьеры для свободного передвижения товаров или создавать какие-либо льготные условия деятельности для отдельных предприятий. Деятельность антимонопольных органов гарантирует хозяйственным субъектам равные возможности для предпринимательства, отсутствие дискриминации и развитие конкуренции на товарных рынках.

По статистике антимонопольного органа, «за последние 10 лет работы антимонопольных органов в России в 52% случаев нарушителями антимонопольного законодательства являются чиновники»⁴¹.

38 Ячеистова Н. И. Указ. соч. – С. 137.

39 Стенограмма пресс-конференции И. Артемьева в «МК». – 2006. – 9 авг.

40 Пусть Запад равняется на нас // Коммерсантъ. – 2005. – 29 сент.

41 Смолякова Т. Сколько стоит «утопить» конкурента // Российская газета. – 2005. – 6 июля.

Одним из наиболее важных нововведений в законе «О защите конкуренции» стало появление общего запрета на избирательное предоставление преимуществ хозяйствующим субъектам со стороны органов власти и местного самоуправления. Закон определил виды разрешенной к предоставлению государственной помощи и порядок предоставления разрешенной государственной помощи. Теперь законодательно закреплены последствия нарушения порядка предоставления государственной помощи, а также предоставления запрещенной государственной помощи.

По мнению разработчиков закона, введение понятия государственной помощи позволяет упорядочить процедуру предоставления государственной помощи в России, ограничить незаконное предоставление льгот и преференций органами государственной власти и местного самоуправления избранным хозяйствующим субъектам, развивать малый и средний бизнес в стране, а также стимулировать развитие справедливых конкурентных отношений между хозяйствующими субъектами.

При этом понятие государственной помощи не применяется в отношении государственных или муниципальных средств, утвержденных бюджетом Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления, а также в отношении государственных или муниципальных средств, предоставляемых на основании результатов торгов.

Второй антимонопольный пакет законов, разработанный ФАС России в 2008 году, значительно уточняет положение закона «О защите конкуренции» в части предоставления необоснованной государственной помощи. В частности, антимонопольным органам предоставляет право обжаловать в судебном порядке акты законодательных органов субъектов Российской Федерации, предусматривающие необоснованное предоставление преференций. У ФАС России появляется возможность выдачи предписаний по возврату имущества, необоснованно предоставленного в качестве государственной или муниципальной преференции. Кроме того, устанавливается административная ответственность государственных и муниципальных служащих за необоснованное предоставление преференций.

Следует отметить, что в большинстве стран мира правительства прибегают к поддержке определенных отраслей экономики, в первую очередь сельского хозяйства. Часто пользуются правительственной поддержкой оборонный комплекс, научно-технические разработки. Законодательство многих стран вполне обоснованно допускает государственную поддержку защиты окружающей среды, исследовательских разработок, развития новых отраслей экономики, реструктуризации кризисных отраслей.

Вместе с тем нередки случаи, когда государственные органы неоправданно ограничивают конкуренцию на внутреннем рынке. Меры общего характера предпринимаются здесь главным образом в рамках промышленной или научно-технической политики, когда сами правительства выбирают отрасли или производства, достойные государственной поддержки, и оказывают им всяческое содействие. Мотивацией для таких мер могут выступать как определенные экономические взгляды лидеров государства, так и политика, формируемая под воздействием определенного промышленного лобби.

В рамках промышленной политики правительства иногда делают ставку на выделение одной или двух фирм, с тем чтобы сделать их «национальными чемпионами», успешно конкурирующими на международном уровне. Однако экономические исследования ставят под сомнение успех таких действий⁴². В странах, достигших ведущих мировых позиций в определенной отрасли, часто имеется не один, а целый ряд сильных конкурентов. Примерами могут служить фармацевтическая отрасль Швейцарии (Хоффман-Лярош, Сибя-Гейги), химическая отрасль Германии (БАСФ, Хехст, Байер и др.)⁴³. По мнению М. Портера, временный протекционизм по отношению к фирмам, которые уже прочно утвердились на рынке, может поощрить зависимость и стать постоянным, а это почти гарантия того, что прогресс в экономике застопорился⁴⁴.

В соответствии с законом государственная помощь может предоставляться только в определенных целях (перечень исчерпывающий):

- развития культуры и сохранения культурного наследия;
- производства сельскохозяйственной продукции;
- поддержки субъектов малого предпринимательства, осуществляющих приоритетные виды деятельности;

42 Портер М. Международная конкуренция. – М., 1993. – С. 139.

43 Ячеистова Н. И. Указ. соч. – С. 137.

44 Портер М. Указ. соч. – С. 732.

- социального обслуживания населения;
- социальной поддержки безработных граждан и содействия занятости населения.

В ФАС России отмечают, что государственная помощь может предоставляться в форме имущества и (или) иных объектов гражданских прав (земельные участки, здания, сооружения, оборудование, инвентарь, сырье, продукция и т.д., деньги и ценные бумаги, имущественные права, работы и услуги, информация, результаты интеллектуальной деятельности, нематериальные блага), а также права доступа к информации в приоритетном порядке.

Законом установлено, что государственная помощь предоставляется с предварительного письменного согласия антимонопольного органа за исключением следующих пяти случаев:

1. В соответствии с федеральным законом.
2. В соответствии с законом субъекта Российской Федерации о бюджете на соответствующий финансовый год.
3. В соответствии с нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления о бюджете на соответствующий финансовый год.
4. За счет резервного фонда исполнительной власти субъекта Российской Федерации.
5. За счет резервного фонда органа местного самоуправления.

Кроме того, по закону не признается государственной помощью и не требует согласования с антимонопольными органами закрепление государственного и муниципального имущества за хозяйствующими субъектами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, предоставление государственных или муниципальных средств (имущества, льгот) на основании результатов торгов, на цели преодоления последствий стихийных бедствий, аварий, катастроф и чрезвычайных ситуаций.

За нарушение порядка предоставления и использования государственной помощи установлены следующие последствия:

- 1) Часть 3 ст. 19.8 КоАП Российской Федерации предусмотрена ответственность в виде административного штрафа на должностных лиц – от 15 тыс. до 20 тыс. рублей, на юридических лиц – от 300 тыс. до 500 тыс. рублей за:
 - непредставление в федеральный антимонопольный орган, его территориальный орган ходатайств о даче согласия на предоставление государственной помощи;
 - представление ходатайств, содержащих заведомо недостоверные сведения;
 - нарушение установленных антимонопольным законодательством Российской Федерации порядка и сроков подачи ходатайств.
- 2) Акты о предоставлении государственной помощи, исполнение которых приведет или может привести к недопущению или устранению конкуренции, могут быть признаны судом недействительными, в том числе по иску антимонопольного органа.
- 3) Часть 2.1 ст. 19.5 КоАП Российской Федерации предусмотрена ответственность в виде административного штрафа на должностных лиц в размере от 18 тыс. до 20 тыс. рублей либо дисквалификации на срок до трех лет, на юридических лиц – от 300 тыс. до 500 тыс. рублей за невыполнение в установленный срок выданного при осуществлении контроля за использованием государственной помощи законного решения, предписания федерального антимонопольного органа, его территориального органа о совершении предусмотренных антимонопольным законодательством действий.

«Смысл введения института государственной помощи, – говорит Александр Кинев, начальник Управления государственной службы и контроля государственной помощи ФАС России, – как раз и состоит в том, чтобы противостоять коррупционным проявлениям. Государственная помощь может выражаться в предоставлении государственного имущества в безвозмездное пользование или предоставлении в аренду по льготной ставке»⁴⁵.

Отметим, что первая попытка принятия отдельного закона о государственной помощи была предпринята еще в 1995 г. Но лишь через 12 лет запрет на предоставление необоснованной государственной помощи появился в законе о конкуренции. Традиционно в антимонопольном законодательстве любой страны есть обязательные части, одна из них – государственной помощи. Она является одним из важных аспектов создания равного доступа всех участников рынка к бюджетным средствам.

⁴⁵ Антимонопольщики, работавшие в закрытом режиме, пообщались с журналистами // Саханыус. – 2007. – 6 сент.

Как заметил заместитель руководителя ФАС России Андрей Кашеваров, в европейском сообществе нет еще четкой формализации всех норм, касающихся государственной помощи. Сотрудники российского антимонопольного ведомства одними из первых смогли формализовать положение, которое выстраивает четкие требования предоставления государственной помощи⁴⁶.

ФАС России и ее территориальные органы активно разъясняют органам власти положения закона, касающиеся государственной помощи. Например, в Мордовском УФАС России состоялась рабочая встреча с руководством и специалистами Министерства экономики и Министерства финансов Республики Мордовия, на которой были разъяснены полномочия антимонопольных органов по контролю за предоставлением государственной и муниципальной помощи, порядок рассмотрения ходатайств о даче согласия по этим вопросам.

В результате в октябре 2007 г. вступило в силу постановление Правительства Республики Мордовия «О мерах по реализации Федерального закона “О защите конкуренции”», которое было принято по рекомендации Федеральной антимонопольной службы и Мордовского управления Федеральной антимонопольной службы. В частности, согласно этому документу Министерство экономики Республики Мордовия ведет реестр актов о предоставлении государственной помощи, содержащих сведения о хозяйствующих субъектах, получивших государственную помощь, целях и размерах данной помощи. ФАС России также определила Министерство экономики Республики Мордовия уполномоченным органом по осуществлению взаимодействия с территориальными органами ФАС России⁴⁷.

Норма закона о государственной помощи гармонично сочетается в новом законе о конкуренции с требованиями к проведению всех видов торгов (конкурсов, аукционов) органами государственной власти и органами местного самоуправления, запретом антиконкурентных действий при проведении всех видов торгов. Важным положением закона стала норма, по которой субъекты естественных монополий, органы власти, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды обязаны отбирать финансовые организации путем проведения открытого конкурса или открытого аукциона. Именно эта статья стала одним из камней преткновения при прохождении закона через Государственную Думу России, поскольку субъекты естественных монополий воспринимали это обязательство по отбору финансовых организаций исключительно на конкурсе или аукционе как вмешательство в их внутренние дела и хозяйственную деятельность.

По словам главы ФАС России И. Артемьева, «закон о конкуренции беспрецедентен еще тем, что, по сути, по решению президента, правительства и парламента нам, ФАС России, отданы уникальные функции по контролю за другими ведомствами». В силу появления статей о запрете незаконной государственной помощи и запрете на антиконкурентные действия в сочетании с законом о госзакупках ФАС России, как и прокуратура, имеет право контролировать других чиновников (только прокуратура возбуждает уголовные дела, а ФАС России – административные дела и дела об антимонопольном расследовании). «И это уже политическое решение, которое звучит примерно так: “Высшие институты государства осознают, что само государство часто является основным нарушителем конкурентных и рыночных начал, и для этого создают специальное законодательство, а также назначают структуры, которые должны в автоматическом режиме следить за такими нарушениями и пресекать их”», – говорит глава антимонопольного органа⁴⁸.

Отметим также, что новый закон «О защите конкуренции» закрепил за антимонопольным ведомством ряд дополнительных функций. Так, законодательно определена новая функция ФАС России – осуществление государственного контроля за экономической концентрацией в сфере использования природных ресурсов. Вместе со вступлением в силу антимонопольных поправок в Лесной, Водный, Земельный кодексы Российской Федерации это формирует новое направление в деятельности ФАС России, о котором речь пойдет в одной из следующих глав.

ФАС России теперь обладает полномочиями размещать на сайте в сети Интернет решения и предписания, затрагивающие интересы неопределенного круга лиц. В законе детализированы полномочия выдавать предписания о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции. На сайте ФАС России можно найти информацию об анализах рынков, о структуре и полномочиях антимонопольного органа, список документов, необходимых для подачи заявления в антимонопольное ведомство и много другой полезной информации.

У ФАС России появились полномочия осуществлять контроль за деятельностью организаторов торгов в условиях прекращения государственного регулирования цен (тарифов) на отдельные товары.

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ Правительство Республики Мордовия приняло постановление «О мерах по реализации ФЗ “О защите конкуренции”» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_15680.shtml.

⁴⁸ Артемьев И. Для топ-менеджеров попасть в тюрьму на три-шесть месяцев будет достаточно // Коммерсантъ. – 2007. – 2 авг.

Установлено полномочие ФАС России представлять в Правительство Российской Федерации и размещать на сайте в сети Интернет доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации.

Важным сигналом для бизнеса с точки зрения снижения административных барьеров стало изменение статьи об экономической концентрации и контроле за ней, которое включает в себя создание, слияние или присоединение коммерческих организаций, сделки с акциями (долями), имуществом, правами коммерческих организаций.

Государственный контроль экономической концентрации является одним из важнейших условий нормального функционирования рыночной экономики, и его главная цель состоит в предупреждении чрезмерной концентрации рыночной власти в одних руках, усилении доминирующего положения компаний на рынке и ограничения конкуренции.

С помощью антимонопольного контроля экономической концентрации удастся предотвращать скупку российских предприятий малоизвестными офшорными и крупными иностранными корпорациями, использующими методы недобросовестной конкуренции, предотвращать вытеснение российских предприятий с внутреннего рынка. Общая постановка проблемы слияний сводится к тому, чтобы определить общественно опасные виды экономической концентрации, приводящей к отрицательному эффекту как для экономики отдельной отрасли, региона, так и для национальной экономики в целом.

При этом сохранена существующая процедура контроля за экономическими концентрациями в виде предварительного согласования сделки и последующего уведомления ФАС России.

В исследовании Государственного университета – Высшей школы экономики «Конкурентные рынки и антимонопольное регулирование» отмечается, что критерии контроля сделок экономической концентрации (слияний) на протяжении 1990-х – первой половины 2000-х гг. были неадекватны целям антимонопольного регулирования как в плане определения сделки экономической концентрации, так и в плане выбора минимального масштаба сделок, которые подлежат предварительному согласованию.

Согласованию подлежали не только сделки слияния и приобретения крупных пакетов акций компаний, но и объединения некоммерческих организаций. Требовалось согласование с антимонопольным органом приобретения каждого пакета акций, если в результате сделки покупатель располагал более чем 20% от суммы голосующих акций. До октября 2002 г. предварительному согласованию подлежали сделки, в которых участвовали предприятия с балансовой стоимостью активов свыше 100 тыс. МРОТ (10 млн рублей), а с октября 2002 г. по февраль 2005 г. – свыше 200 тыс. МРОТ (20 млн рублей)⁴⁹.

Сравним заданные критерии объекта предварительного согласования с фактическими размерами промышленных предприятий. В 1999 г.⁵⁰ балансовая стоимость активов предприятий, к примеру, легкой промышленности составляла около 81,5 млрд рублей. Поскольку в отрасли 4 515 предприятий⁵¹, балансовая стоимость активов среднего из них составляла более 18 млн рублей, или в 1,8 раза выше, чем минимальная планка, предполагающая необходимость предварительного согласования сделок экономической концентрации с антимонопольным органом. В других отраслях промышленности превышение балансовой стоимости активов среднего предприятия над 100 тыс. МРОТ (10 млн рублей) еще выше: 4,5 раза – в лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности, 6 раз – в промышленности строительных материалов, 6,7 раз – в пищевой промышленности, 20 раз – в машиностроении и металлообработке, 67 раз – в цветной металлургии и т.д. Иными словами, в соответствии с заданными критериями предварительного одобрения требовали сделки между участниками рынка существенно ниже среднего размера. Легко заметить также, что повышение порогового значения объектов предварительного контроля в 2002 г. не могло привести к существенным положительным изменениям.

Очевидно, что сфера предварительного антимонопольного контроля была определена слишком широко, включая участников рынка, сделки между которыми не могли оказать заметного влияния на конкуренцию, но которые при этом несли дополнительные административные затраты. Аналогично низкий порог предварительного контроля сделок экономической концентрации был установлен для финансовых организаций.

Многие сделки, подлежащие предварительному согласованию по формальным критериям, фактически, говорится в исследовании ГУ-ВШЭ, отражали изменение корпоративной архитектуры внутри одного и того же холдинга и не могли оказать существенного воздействия на конкуренцию.

49 Не вполне удачен и сам показатель балансовой стоимости активов как индикатор размера компании. Балансовая стоимость искажена как использованием исторической оценки (по советским ценам, абсолютно виртуальным), так и рядом последующих коррекций.

50 Промышленность России: Стат. сб. – М.: Государственный комитет РФ по статистике, 2000. – С. 346, 352.

51 Там же. – С. 20–27.

Многие недостатки предварительного контроля слияний были непосредственно связаны с завышенным масштабом контроля. В условиях, когда сотрудники антимонопольного органа стояли перед необходимостью анализировать свыше 20 тыс. сделок в год, оценивая их воздействие на конкуренцию и формулируя предложения по предотвращению существенных ограничений (для сравнения: в тот же период Европейской комиссией по конкуренции в среднем за год анализировалось около 300 сделок, а Министерством юстиции Соединенных Штатов Америки – 2 тыс. сделок), этот анализ почти неизбежно становился формальным. Не менее формальными становились и дополнительные условия совершения сделок, неспособные оказать существенное влияние на поведение компаний.

В законе «О защите конкуренции» введены новые критерии контроля, существенно снижающие количество сделок, иных действий, подлежащих контролю. Так, увеличены пороговые значения: для предварительного согласования сделок – до 3 млрд рублей, для уведомлений о совершении сделок – до 200 млн рублей. Отменяется согласование каждой сделки по приобретению акций. Получение предварительного разрешения обязательно только для приобретений пакетов акций: блокирующего (25%), контрольного (50%) и исключаящего возможность блокирования решений акционера третьими лицами (75%). Исчезает предварительное согласование создания финансовых организаций и увеличения их уставного капитала.

По мнению руководителя антимонопольного органа И. Артемьева, эти меры должны привести к снижению административного давления на бизнес со стороны ФАС России⁵². «С вступлением в силу нового закона будет значительно снижено административное бремя на хозяйствующие субъекты. Если раньше ФАС России контролировала 90% компаний, то теперь ситуация изменится на прямо противоположную – мы будем контролировать только 10% компаний, то есть крупный бизнес», – заявил он в интервью журналу «Коммерсантъ Деньги»⁵³.

Во втором антимонопольном пакете законов, разработанном ФАС России в 2008 году, также предусматривается повышение пороговых значений активов организаций (их групп лиц) или их оборота для целей осуществления контроля экономической концентрации (предварительное согласование потребуется в случае, если суммарная стоимость активов приобретателя превышает 7 млрд. руб. или оборот такого лица превышает 10 млрд. руб.

СПРАВКА

Закон также облегчил процедуру получения согласия ФАС России на совершение сделок и для финансовых организаций. По словам заместителя руководителя ФАС России А. Кашеварова, «ФАС России по отдельным рынкам от 40 до 70% снизила барьеры по согласованию сделок. Если раньше те организации, которые не попадали под пороги по предварительному согласованию, обязаны были направить в ФАС России уведомление, то сейчас уведомление как процедура для таких финансовых организаций отсутствует. То есть пороговые значения установлены именно для получения предварительного согласия ФАС России»⁵⁴.

При выполнении определенных условий из-под действия режима предварительного согласования выводится перераспределение акций внутри группы лиц. Если входящие в группу компании предоставят информацию, позволяющую сделать вывод о том, что юридически независимые предприятия принадлежат одному участнику рынка, они освобождаются от издержек по предварительному согласованию. Условием освобождения от этих издержек является раскрытие информации о конечных бенефициарах.

Снижение бремени административных процедур, возлагаемого на российские компании, благодаря этой новелле могло бы оказаться значительным, учитывая, что около 40% российских предприятий принадлежат холдингам⁵⁵ и внутри холдингов продолжается активное перераспределение акционерной собственности, говорится в исследовании ГУ-ВШЭ «Конкурентные рынки и антимонопольное регулирование».

Однако не все эксперты согласны с тем, что антимонопольному органу удалось снизить административное бремя на бизнес. Вице-президент ТПП России Владимир Исаков в интервью «Деловому Петербургу» отметил тенденцию к снижению уровня правовых гарантий деятельности бизнеса наряду с излишним, экономически и социально не оправданным увеличением количества бюрократических процедур и административных барье-

52 Игорь Артемьев: «Мы постарались максимально обезопасить бизнес от нас самих» // Коммерсантъ Деньги. 2006. – 30 окт.

53 Там же.

54 Интернет-интервью с А. Б. Кашеваровым, заместителем руководителя Федеральной антимонопольной службы России: «Влияние закона “О защите конкуренции” на финансовые рынки. Контроль за доминированием в сфере конкурентной среды в области здравоохранения, образования и социальных услуг» // Консультант Плюс [Электрон. ресурс]. – 2007. – 28 июня. – Режим доступа: <http://content.mail.ru/arch/20730/1568970.html>.

55 Исследование Государственного университета – Высшей школы экономики «Конкурентные рынки и антимонопольное регулирование».

ров. «Новый закон определенным образом затруднит хозяйственный оборот, может создать угрозу расширения коррупционной базы. Законопроект перегружен контрольными процедурами, в том числе при предоставлении государственной помощи, при проведении конкурсов и торгов, при выборе хозяйствующими субъектами рыночных контрагентов. Указанные нормы вызывают многочисленные протесты представителей промышленности, в том числе инфраструктурных отраслей (энергетики, транспорта, связи)», – заявил он⁵⁶. Однако, по мнению вице-президента ТПП России, практика применения нового закона вскоре подтвердит или опровергнет, насколько обоснованы эти опасения.

В новом законе «О защите конкуренции» изменены правила рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства. Теперь правила рассмотрения дел установлены непосредственно в законе. Исполнение любого предписания антимонопольного органа приостанавливается в случае подачи заявления в суд или арбитражный суд. Определены вопросы совместной компетенции с Банком России и Федеральной службой по финансовым рынкам.

В ФАС России отмечают, что антимонопольный орган в рамках административной реформы практически отказался от издания собственных нормативных правовых актов. Все процедуры описаны в законе. В ФАС России считают, что это гарантирует стабильность правил⁵⁷.

В главе полностью регламентированы все процессуальные сроки, в которые антимонопольный орган обязан совершить те или иные действия: принять заявления к рассмотрению, выдать решения по рассмотрению заявлений, возбудить дело о нарушении антимонопольного законодательства, рассмотреть дело.

Глава ФАС России И. Артемьев так оценивает это новшество: «Любое усиление государственного регулирования вызывает обеспокоенность бизнеса. Но мы постарались максимально обезопасить бизнес от нас самих и потому непосредственно в тексте закона установили правила рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства и порядок рассмотрения ходатайств. То есть наши внутренние процедуры, имеющие большое значение для хозяйствующих субъектов и рынков, не будут определяться нашими внутренними документами, а будут установлены законом»⁵⁸.

Антимонопольное законодательство почти всегда предусматривает ответственность за несоблюдение установленных правил контроля экономической концентрации. Чаще всего – в форме штрафов за непредставление своевременно нотификаций о сделке, а также за осуществление сделки до ее разрешения. Несоблюдение установленных правил в США может повлечь за собой штрафные санкции в размере 10 тыс. долларов в день. Если антitrustовские органы США сочтут, что слияние приведет к нарушениям конкуренции или созданию монополии, операция будет запрещена. В 1998 г. в федеральных антitrustовских органах США было нотифицировано 4 700 слияний⁵⁹.

В ЕС сумма штрафа может колебаться от 1 тыс. до 5 тыс. евро в первом случае и до 10% от совокупного мирового оборота во втором. В Бразилии за ненотификацию сделки взимается штраф в размере от 55 тыс. до 5,5 млн реалов. В Канаде ненотификация считается уголовным преступлением и взимается штраф в размере 50 тыс. канадских долларов. В Японии за ненотификацию или имплементацию соглашения без разрешения антимонопольного органа взимается штраф до 2 млн иен⁶⁰.

В ряде стран: Новой Зеландии, Норвегии, Великобритании, Венесуэле, Франции – установлена добровольная система нотификации сделок объединительного характера. В Норвегии объединяющиеся компании могут добровольно проинформировать конкурентное ведомство о предстоящей сделке и, если в течение трех месяцев не получат отрицательного ответа, могут считать, что сделка одобрена. Применяется и альтернативный вариант: конкурентное ведомство может вмешиваться в осуществленную сделку в течение шести месяцев с даты ее регистрации. Сделка может быть запрещена, если будет установлено, что она приводит к существенному ограничению конкуренции. Законодательство не предусматривает штрафов за ненотификацию или имплементацию сделки до получения разрешения конкурентного ведомства. Однако нарушение предписания, выданного конкурентным ведомством, считается уголовным преступлением, за которое может быть наложено наказание в виде штрафа или тюремного заключения⁶¹.

56 Владимир Исаков: «Закон может расширить коррупционную базу» // Деловой Петербург. – 2006. – 8 нояб.

57 Стенограмма пресс-конференции И.Артемьева в «МК». – 2006. – 9 авг.

58 Игорь Артемьев: «Мы постарались максимально обезопасить бизнес от нас самих» // Коммерсантъ Деньги. – 2006. – 30 окт.

59 Arquit K., Wolfram R. US Antitrust law in review. – London, 1998.

60 Ячеистова Н. И. Указ. соч. – С. 86.

61 Там же.

В новом законе сохраняются положения о принудительном разделении хозяйствующего субъекта и изъятии дохода. При этом принудительное разделение может осуществляться только по решению суда, принятому по иску антимонопольного органа. Также сохранено положение, по которому доход, полученный от монополистической деятельности или недобросовестной конкуренции, подлежит взысканию в федеральный бюджет.

Начиная с 2004 г. ФАС России стала применять норму закона о взыскании с монополистов незаконно полученного дохода, которая раньше не работала. Суммы взысканных в бюджет страны средств возросли в разы. Например, компания «ЮКОС-М» перечислила в бюджет страны 78 млн рублей, «Единая торговая компания» – 20 млн, холдинг «ЕВРОЦЕМЕНТ груп» – 268 млн, «Нижнекамскнефтехим» – 70 млн. Это позволило руководителю ведомства И. Артемьеву заявить, что впервые за всю историю существования в России антимонопольных органов сравнялся баланс затраченных из федерального бюджета средств на содержание Службы и средств, которые ФАС России принесла в бюджет в виде штрафов и иных взысканий. «В 2006 г. мы собрали штрафов в 5 раз больше, чем в 2005 г., а в 2005 г. собрали в 5 раз больше, чем в 2004 г. Итого: рост в 25 раз за два года!» – сообщил он⁶².

По мнению руководителя ФАС России И. Артемьева, в ходе работы над законом выпали некоторые нормы. «Закон говорит, что если государственный орган повысит тарифы, мы не можем контролировать этот процесс. Теперь если монополия выставила высокий тариф гражданам, к примеру, за электроэнергию или подключение, пролоббировала свои интересы через специальный орган по тарифам, то мы не вправе возбуждать дело по антимонопольному расследованию. Это очень досадно, потому что в таких вопросах два мнения лучше, чем одно», – считает глава антимонопольного ведомства⁶³.

Кроме того, остались неразграниченными полномочия по регулированию естественных монополий между Федеральной службой по тарифам и ФАС России. И. Артемьев негативно оценивает тот факт, что в законе осталась зона неопределенности, в которой не ясно до конца, кто может принимать решения⁶⁴.

И в ФАС России, и в Правительстве России признают, что эффективно действовать закон «О защите конкуренции» сможет только вместе с поправками в Кодекс Российской Федерации об административных нарушениях (КоАП), ужесточающими санкции за нарушение антимонопольного законодательства. Федеральный закон № 45-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» был подписан Президентом России 9 апреля 2007 г. и вступил в силу 9 мая 2007 г.

Отметим, что, по мнению большинства экспертов и сотрудников антимонопольного органа, более чем скромные успехи в области борьбы с картелями и злоупотреблением доминированием объясняются в первую очередь низкими санкциями за нарушение антимонопольного законодательства. «Низкий уровень санкций сводит на нет потенциальный эффект от применения антимонопольного законодательства, независимо от его остального содержания. Даже если бы описание нелегальных действий в действующих законах было существенно лучше, при данном уровне санкций они не оказывали бы должного воздействия на поведение участников рынка», – говорится в научно-исследовательской работе ГУ-ВШЭ «Конкурентные рынки и антимонопольное регулирование».

В антимонопольном ведомстве полагают, что предлагаемые изменения позволят создать систему эффективных санкций, которые будут средством сдерживания и предупреждения нарушений антимонопольного законодательства. Внесение же изменений в КоАП Российской Федерации наряду с принятием закона «О защите конкуренции» будет препятствовать необоснованному росту цен и тарифов, а также способствовать экономическому росту.

Со вступлением в силу поправок в КоАП Российской Федерации:

- ужесточена административная ответственность за неисполнение законного решения, предписания антимонопольного органа;
- введена прямая административная ответственность за злоупотребление доминирующим положением, заключение ограничивающих конкуренцию соглашений (осуществление согласованных действий), недобросовестную конкуренцию;
- введены штрафные санкции, исчисляемые от суммы выручки правонарушителя от реализации товара, на рынке которого совершено правонарушение, а также (при определенных правонарушениях) дисквалификация должностных лиц на срок до трех лет.

62 Ульянов А. Монополии услышали команду «ФАС» // Московские новости. – 2007. – 26 янв.

63 Игорь Артемьев: «Мы работаем как скорая помощь» // Деловой Петербург. – 2006. – 26 окт.

64 Там же.

Так, злоупотребление доминирующим положением на рынке влечет наложение штрафа на должностных лиц – в размере от 150 до 200 МРОТ, на юридических лиц – в размере от 1 до 15% выручки от реализации товара, на рынке которого было совершено правонарушение, но не более 2% от совокупного размера суммы выручки компании за год.

Заключение ограничивающего конкуренцию соглашения или участие в ограничивающих конкуренцию согласованных действиях влечет наложение штрафа для должностных лиц – в размере от 170 до 200 МРОТ либо дисквалификацию на срок до трех лет, на юридических лиц – в размере от 1 до 15% выручки от реализации товара, на рынке которого было совершено правонарушение. Хотя в первой редакции закона ФАС России предлагалось установить штраф в размере 2–4% от оборота компании за прошлый год, российские законодатели посчитали более оправданным введение штрафа от 1 до 15% оборота компании за год на том рынке, на котором было совершено нарушение.

Ко второму чтению закона в Госдуме в нем также появились «оборотные» штрафы за нарушения, связанные с недобросовестной конкуренцией. Так, недобросовестная конкуренция влечет наложение административного штрафа на должностных лиц – в размере от 120 до 200 МРОТ, на юридических лиц – в размере от 1 000 до 5 000 МРОТ. Недобросовестная конкуренция, выразившаяся во введении в оборот товара с незаконным использованием результатов интеллектуальной деятельности, влечет наложение штрафа в размере от 1 до 15% выручки от реализации товара, на рынке которого было совершено правонарушение, но не менее 1 000 МРОТ.

Отметим, что новые нормы о наказании в процентах от выручки соответствуют антимонопольному законодательству Европейского союза. Там штрафы за участие в картеле могут достигать 10% объема годовой выручки и в особых случаях – 30% объема выручки. Штраф взимается не с объема продаж юридического лица, а с годового оборота компании на том рынке, который затронут нарушением. Кроме того, в ЕС не установлен минимальный объем штрафа.

Законодательство США, напротив, не предусматривает «оборотных» штрафов. Впрочем, там размеры штрафов за картельные сговоры устанавливает суд, не ограниченный в исчислении сумм ущерба по гражданским искам. По словам Дмитрия Серегина, руководителя департамента интеллектуальной собственности юридической фирмы «ЮСТ», «то, что штрафы остаются существенно ниже, чем в странах ЕС, не является недостатком. Это первый опыт – здесь важно не перегнуть палку. Слишком жесткая ответственность снижает исполнимость законов»⁶⁵.

Напомним, что ранее максимальный штраф, который ФАС России могла наложить на нарушителей закона, составлял 500 тыс. рублей и то не за само нарушение, а за неисполнение предписания ФАС России. Столь незначительные размеры штрафов определяли неэффективность наказания и, как следствие, повторяемость нарушений одним субъектом.

В целом размер предлагаемых штрафов эксперты оценивают как адекватный. «С финансовой точки зрения чиновники готовят для бизнеса весьма существенные, но адекватные санкции», – говорит заместитель генерального директора ООО «Финэкспертиза» Агван Микаелян⁶⁶. Вице-президент Ассоциации строителей России Владимир Пономарев соглашается с тем, что компании должны нести реальное наказание за нарушения: «Любая монополия действует в ущерб потребителю и способствует коррупционным отношениям между бизнесом и государством. Но параллельно с ужесточением мер в законе должны быть прописаны четкие формулировки»⁶⁷.

По мнению заместителя директора Института анализа предприятий и рынков при ВШЭ Светланы Авдашевой, от поправок в КоАП Российской Федерации зависит то, как антимонопольный закон будет влиять на эффективность антимонопольной политики. С поправками в КоАП Российской Федерации законодательство будет применяться с большей отдачей, даже если бы закон остался прежним. «Полмиллиона рублей – старые штрафы – недостаточны даже для предотвращения не очень серьезных нарушений конкуренции. Выгодней заплатить штраф», – полагает она⁶⁸.

По словам статс-секретаря, заместителя руководителя ФАС России Андрея Цариковского, первыми «под раздачу» могут попасть предприятия химической промышленности. «Довольно много там в последнее время было нарушений, которые могут попасть в злоупотребления доминирующим положением», – говорит А. Цариковский⁶⁹.

65 ФАС идет на выручку // Коммерсантъ Деньги. – 2006. – 31 окт.

66 Селина М. Новый штраф для бизнеса // RBC-daily. – 2006. – 23 окт.

67 Должны ли монополии нести наказание? [Электрон. ресурс]. – 2006. – 23 окт. – Режим доступа: <http://www.a-s-r.ru/tabid/179/EntryID/4621/Default.aspx>.

68 ФАС ужесточит борьбу за конкуренцию [Электрон. ресурс]. – 2007. – 24 янв. – Режим доступа: www.km.ru.

69 Первая жертва // Радио России. – 2007. – 31 мая.

По данным аналитического управления ФАС России, до принятия нового закона в числе дел, возбужденных службой, 60% открывались по признакам картельных соглашений, более 40% заканчивались признанием факта картельного соглашения. Однако, по словам начальника Аналитического управления ФАС России Алексея Сушкевича, раньше ФАС России могла выдавать лишь предписания о прекращении участия в картельном соглашении⁷⁰. Незначительные штрафы практически никак не влияли на поведение монополистов. Новыми штрафами теперь будут караться непосредственно нарушения, а не невыполнение предписания ФАС России. Безусловно, в ФАС России рассчитывают, что ужесточение штрафных санкций станет сдерживающим фактором для противоправных действий компаний на рынке.

В 2008 году во многом благодаря введению в действие «оборотных» штрафов общая сумма наложенных ФАС России и ее территориальными органами штрафов составила 13 288 млн. рублей.

КСТАТИ

Отметим, что впервые в российском законодательстве появилось понятие «программа освобождения от ответственности участников картельных соглашений». При этом условиями освобождения от административной ответственности за участие в согласованных действиях, ограничивающих конкуренцию, являются добровольное заявление в антимонопольный орган об участии в соглашении или согласованных действиях, отказ от участия в соглашении или согласованных действиях и предоставление антимонопольному органу информации, необходимой для установления факта такого соглашения или согласованных действий.

По данным ФАС России, в первые месяцы применения закона достигнуто повышение уровня раскрываемости ограничивающих конкуренцию соглашений за счет применения новых положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предоставляющих освобождение от ответственности участникам соглашений, которые добровольно сообщили о таких соглашениях в антимонопольный орган и оказали содействие раскрытию такого правонарушения⁷¹.

ПРИМЕРЫ ДЕЙСТВИЯ «ПРОГРАММЫ СМЯГЧЕНИЯ» В РОССИИ

В августе 2007 г. ОАО «АКБ «РОСБАНК»» добровольно заявило в ФАС России о заключении им соглашений, ограничивающих конкуренцию и недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации, отказалось от участия в соглашениях и предоставило имеющиеся сведения о таких соглашениях.

В своем заявлении ОАО «АКБ «РОСБАНК»» сообщило об участии в соглашениях с 13 страховыми компаниями по вопросу страхования заемщиков ОАО «АКБ «РОСБАНК»» и о направлении этим страховым компаниям писем-уведомлений об одностороннем отказе от дальнейшего участия в соглашениях в части положений, противоречащих Федеральному закону «О защите конкуренции».

Эти соглашения предусматривали договоренности между кредитной организацией и страховыми компаниями в части согласования применяемых страховыми организациями тарифов по программам автокредитования, потребительского и ипотечного жилищного кредитования. Заключение таких соглашений приводит или может привести к установлению или поддержанию цены на услугу по страхованию, что является прямым нарушением ст. 11 Федерального закона «О защите конкуренции».

Одновременно с ОАО «АКБ «РОСБАНК»» заявления о добровольном отказе от участия в указанных соглашениях представили девять страховых организаций: ООО «СК «Согласие»», ОАО «РОСНО», ОАО «ВСК», ОАО «ГСК «Югория»», ОАО «Росгосстрах», ООО «Нефтеполис», ОСАО «Ингосстрах», ЗАО «МАКС», ООО «НАСТА».

Позднее в ФАС аналогичные заявления подали ООО «Национальная страховая группа – «РОСЭНЕРГО»» и ОАО «Российская национальная страховая компания», а также страховое ЗАО «Стандарт-Резерв» и ООО «Страховое общество «Сургутнефтегаз»».

13 августа 2007 г. Федеральная антимонопольная служба возбудила два дела в отношении 40 членов Гильдии выставочно-ярмарочных организаций Московской торгово-промышленной палаты и 86 членов Российского союза выставок и ярмарок по признакам нарушения ст. 11 Федерального закона «О защите конкуренции». Основанием для возбуждения дел послужило заявление ЗАО «Крокус Интернэшнл» о соглашениях, ограничивающих конкуренцию на рынке выставочных услуг.

КСТАТИ

70 ФАС идет на выручку // Коммерсантъ Деньги. – 2006. – 31 окт.

71 Доклад ФАС России на заседании Правительства Российской Федерации [Электрон. ресурс]. – 2007. – 13 сент. – Режим доступа: www.fas.gov.ru.

Из представленных в ФАС России материалов следует, что решением общего собрания членов Гильдии от 25 июня 2003 г. принят Кодекс профессиональной этики, п. 5.2.5 которого не допускает объявление выставок по тематике, аналогичной уже существующим и имеющим знаки ведущих выставочных профессиональных объединений (UFI, РСВЯ, Гильдии), в рамках 60 дней до и после их традиционных сроков.

Ограничения по срокам проведения выставок с аналогичной тематикой (60 дней до и после выставки организатора, отмеченной некими знаками) приводят к тому, что в год помимо выставки, отмеченной знаками, возможно проведение только еще двух выставок. С учетом сезонного характера выставочной деятельности вообще (во всем мире выставки не проводятся в зимний и летний сезоны) и сезонных особенностей отдельных выставок в частности, речь может идти о проведении в год только одной выставки (помимо выставки, отмеченной знаками). Однако, если организатор выставки, отмеченной знаками, пожелает проводить две выставки в год, то никакой другой организатор уже ни в какие сроки не сможет провести свою выставку с аналогичной тематикой. Иными словами, реализация указанного положения Кодекса Гильдии приводит к созданию препятствий доступу на выставочный рынок других организаторов выставок с аналогичной тематикой.

Таким образом, в действиях членов Гильдии, подписавших Кодекс Гильдии, усматриваются признаки нарушения п. 8 ч. 1 ст. 11 Федерального закона «О защите конкуренции», выразившиеся в создании препятствий доступу на выставочный рынок других организаторов выставок с аналогичной тематикой.

Кроме того, решением общего собрания членов Союза выставок и ярмарок от 28–30 июня 2004 г. принят Кодекс профессиональной этики, который не допускает объявление выставок по аналогичной тематике в городах, где уже проводимым выставкам присвоены знаки ведущих выставочных профессиональных объединений (UFI, РСВЯ, Гильдии). Реализация указанного положения Кодекса Союза приводит к разделу выставочного рынка по территориальному принципу и созданию препятствий доступу на выставочный рынок других организаторов выставок с аналогичной тематикой. В действиях членов Союза, принявших Кодекс и присоединившихся к нему, усматриваются признаки нарушения п. 3, 8 ч. 1 ст. 11 Федерального закона «О защите конкуренции», выразившиеся в разделе выставочного рынка по территориальному принципу и создании препятствий доступу на выставочный рынок других организаторов выставок с аналогичной тематикой.

9 августа 2007 г. ООО «Росгосстрах-Центр» добровольно сообщило в антимонопольное ведомство о заключении им соглашений, ограничивающих конкуренцию и недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации, отказалось от участия в соглашениях и предоставило имеющиеся сведения о таких соглашениях. Таким образом, страховая компания воспользовалась программой освобождения от административной ответственности, предусмотренной ч. 2 ст. 14.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ). В своем заявлении в Воронежское управление Федеральной антимонопольной службы ООО «Росгосстрах-Центр» добровольно сообщило об участии в соглашениях, заключенных его филиалом «Управление по Воронежской области», и о расторжении соглашений с ОАО «Импэксбанк», ОАО «УРАЛСИБ», ЗАО «Газэнергопромбанк». Эти соглашения предусматривали договоренности между страховой компанией и банком по взаимодействию в сфере комплексного ипотечного страхования заемщиков. Заключение таких соглашений приводит или может привести к установлению или поддержанию цены на услугу по страхованию, экономически или технологически не обоснованному отказу от заключения договоров, созданию препятствий доступу на рынок, что является прямым нарушением ст. 11 Федерального закона «О защите конкуренции».

Вместе с тем в антимонопольном органе понимают, что действенность освобождения от ответственности тесно связана с другими компонентами правовой базы антимонопольной политики, прежде всего с величиной санкций за нарушение законодательства.

Безусловно, введение «оборотных» штрафов взволновало участников рынка. Рынок беспокоит возможность ФАС России банкротить компании, выставляя такие огромные штрафы. На это глава ФАС России И. Артемьев резонно заметил, что «действуя таким образом, мы сможем профилактировать десятки, сотни, тысячи предприятий, которые могли бы нарушить, но не станут под страхом этих штрафов нарушать». По словам руководителя ФАС России, такая ситуация была в Европе, она складывалась в 1970–1980-е гг. в других странах. Когда вводились огромные штрафы, это приводило к оздоровлению ситуации⁷².

72 И. Артемьев в программе «107 минут» с Рустамом Арифджановым на радио «Русская служба новостей» [Электрон. ресурс]. – 2007. – 10 авг. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/article/a_14670.shtml.

Унификацию российского конкурентного законодательства с законодательством ЕС отметил представитель отдела международных отношений генеральной дирекции по конкуренции Европейской комиссии Стивен Райан. «Российское конкурентное законодательство все больше соответствует основным международным нормам», – заявил он, выступая на международной конференции «Новое антимонопольное законодательство в России – вызовы и возможности».

По словам г-на Райана, сближение законодательств России и ЕС может произойти в области применения санкций за антимонопольные нарушения. Он отметил, что в некоторых странах – членах ЕС за несоблюдение антимонопольного законодательства применяется уголовное наказание, и штрафы налагаются как на юридических, так и на физических лиц. Причем «оборотные» штрафы для компаний достигают 10% от их общего оборота. Г-н Райан заявил, что российское антимонопольное законодательство и законодательство ЕС могут иметь общие черты и в политике смягчения наказания. С. Райан уточнил, что программа смягчения наказания работает в том случае, если существуют, в частности, высокие штрафы, а сама программа максимально «прозрачная и четкая»⁷³.

В дополнение к закону «О защите конкуренции» и поправкам в КоАП России, ужесточающим штрафы за нарушение антимонопольного законодательства, ФАС России совместно с Минэкономразвития России и МВД России разработала новую редакцию ст. 178 Уголовного кодекса (УК), предусматривающую уголовные санкции за антимонопольные преступления. По ст. 178 Уголовного кодекса монополист может при отягчающих обстоятельствах («деяния, совершенные неоднократно либо группой лиц по предварительному сговору», «с применением насилия») получить до семи лет лишения свободы. С 1999 по 2003 г. против монополистов было возбуждено 241 уголовное дело и были осуждены 33 человека. Но в 2003 г. в статью была введена поправка, согласно которой для возбуждения уголовного дела антимонопольный орган обязан доказать причинение ущерба, превышающего 1 млн рублей, а это «почти невозможно». В результате в 2004–2005 гг. по инициативе антимонопольного ведомства было возбуждено всего 16 уголовных дел, но осудить вообще никого не удалось⁷⁴.

«Мы планируем, что органы прокуратуры по нашему представлению или по собственной инициативе будут возбуждать дела против физических лиц, менеджеров компаний. Особенно это касается рецидивных случаев, когда речь идет о злонамеренном нанесении ущерба конкурентам в целях необоснованного обогащения», – заявил глава антимонопольного ведомства И. Артемьев⁷⁵. И. Артемьев не исключил, что в подобных ситуациях, если так решит Правительство России, должны применяться сроки лишения свободы до нескольких лет. Вместе с тем сам глава ФАС России не является сторонником жестких уголовных наказаний за экономические преступления. «Достаточно было бы того, чтобы менеджеры, нарушающие антимонопольное законодательство, отправлялись в тюрьму на сроки до трех месяцев», – говорит он.

В целом, оценивая изменения в российском конкурентном законодательстве, можно отметить, что новый закон «О защите конкуренции» в целом получился «европейский». В ФАС России полагают, что сближение конкурентных правил России и ЕС способствует созданию однородного правового поля для предпринимательской деятельности на международном рынке, что, в свою очередь, стимулирует развитие торговых и инвестиционных связей России со странами ЕС.

К сожалению, далеко не все предприниматели и подавляющее большинство граждан России что-то знают об изменении антимонопольного законодательства. Как показало исследование ВЦИОМ «Восприятие и оценка деятельности Федеральной антимонопольной службы экспертным сообществом и населением России», проведенное в 2007 г., только 54% опрошенных слышали хоть что-то об изменениях в антимонопольном законодательстве, в том числе только 12% информированы о законодательных нововведениях хорошо. Среди тех, кто имеет представление об изменениях, распространено мнение, что нововведения способствуют развитию только отдельных видов и секторов предпринимательства (35%). Пользу для экономики в целом, для развития свободного предпринимательства по всей стране видят лишь 10% предпринимателей⁷⁶.

Безусловно, антимонопольное законодательство напрямую касается очень узкого круга лиц, преимущественно из крупного бизнеса и органов власти. Малый и средний бизнес выведен из-под контроля антимоно-

73 Российское конкурентное законодательство все больше соответствует основным международным нормам [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_10089.shtml.

74 Сагдиев Р. Акулы монополизма // Ведомости. – 2006. – 20 июня.

75 Селина М. Время маленьких штрафов закончено // RBC-daily. – 2007. – 16 янв.

76 Восприятие и оценка деятельности Федеральной антимонопольной службы экспертным сообществом и населением России [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fas.gov.ru/competition/15168.shtml>.

польного органа, в связи с этим оправданным кажется отсутствие информации о нововведениях антимонопольного законодательства у представителей малого и среднего бизнеса. Граждане, как правило, также не являются субъектами антимонопольной политики, нормы нового закона не касаются их напрямую, что и объясняет слабую информированность граждан об изменениях в законодательстве. Вместе с тем следует обратить внимание антимонопольного ведомства на необходимость более широкого информирования общественности о собственных действиях по созданию конкурентных условий в стране, более активного адвокатирования конкуренции с целью повышения культуры конкуренции в стране.

Среди тех, кто имеет представление об изменениях в антимонопольном законодательстве, большинство экспертов сошлись во мнении, что новый антимонопольный закон был необходим. Но очень многое будет зависеть как от правоприменительной практики ФАС России, так и от решения судов.

Как сообщила газете «Взгляд» член правления общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России» Дина Крылова, «закон полностью отражает интересы бизнеса». «Достаточно упомянуть тот факт, что были закрыты многие пробелы в предыдущем законодательстве, – упоминает Д. Крылова. – Введено понятие коллективного доминирования, штрафы высчитываются в процентах от оборота нарушающих антимонопольное законодательство компаний, а не в количестве МРОТ»⁷⁷.

В то же время некоторые юристы уверены, что новый закон ничего не изменит, ведь карательных полномочий он чиновникам не добавляет. «Закон не предусматривает действенных мер по защите от злоупотреблений монополиста, – констатирует управляющий партнер юридической компании «Добронравов и партнеры» Юрий Добронравов. – Предписания ФАС России обычно обжалуются в арбитражный суд, где разбирательство занимает до года». А партнер «Пепеляев, Гольцблат и партнеры» Антон Ситников считает, что ФАС России будет завалена жалобами на незначительные соглашения, что отвлечет чиновников от «действительно имеющих монополистических действий»⁷⁸.

С ними не согласен Евгений Воеводин, старший юрист CMS Cameron McKenna. Закон открывает перед антимонопольной службой ряд дополнительных возможностей. «С изменением критериев доминирования – от 50% для отдельной компании и от 8% для компании в составе группы – многие компании приобретут новый, менее выгодный для них с точки зрения антимонопольного контроля статус, что позволит чиновникам выдвигать в отношении таких компаний дополнительные требования»⁷⁹.

Евгений Воеводин также отмечает, что в законе пересмотрен и усовершенствован перечень запретов на осуществление монополистической деятельности, связанной со злоупотреблением доминирующим положением и с согласованными действиями, ограничивающими конкуренцию. В частности, установлены исчерпывающие перечни запретов, из которых нет каких-либо исключений. «Это позволит антимонопольным органам осуществлять более эффективный контроль за монополистической деятельностью», – полагает он.

Кроме того, закон сокращает число видов сделок и действий, подлежащих согласованию с антимонопольными органами, и увеличивает число критериев (пороговых значений) для определения необходимости такого согласования. По мнению эксперта, предположительно это позволит антимонопольным органам в десятки раз сократить количество подконтрольных сделок и, как следствие, сфокусировать внимание на крупных сделках. Этому также будет способствовать введение уведомительного порядка для сделок, совершаемых внутри группы компаний⁸⁰.

Сохранилась система, когда нормы о конкуренции на финансовых рынках содержатся не только в законе, но и в подзаконных актах. Действие закона напрямую зависит от принимаемых в его исполнение подзаконных актов.

Исследование ГУ-ВШЭ «Конкурентные рынки и антимонопольное регулирование» показало, что в законе о конкуренции осталось слишком много бланкетных норм. Ссылок на нормы, которые должны быть дополнительно приняты специальными законами и постановлениями Правительства Российской Федерации, в новом законе около 20 – против двух в действовавшем ранее. Очевидно, что область стратегического взаимодействия между заинтересованными сторонами сместилась от принятия закона в сторону принятия подзаконных актов. Это тем опаснее, что процесс принятия постановлений правительства существенно менее прозрачен и допускает гораздо большие масштабы манипулирования и просто непреднамеренных ошибок, говорится в исследовании Высшей школы экономики.

77 Герашенко Е. Госдума одобрила конкуренцию // Взгляд. – 2006. – 5 июня.

78 Сагдиев Р. Акулы монополизма // Ведомости. – 2006. – 20 июня.

79 Там же.

80 Там же.

Исследование также определяет в качестве одного из возможных рисков применения нового антимонопольного законодательства буквальное толкование судами норм закона: «Конкретизация описания нелегальной практики объективно может повысить вероятность ошибок правоприменения, в том числе за счет того, что суды и ответчики будут требовать доказательства точного соответствия действий обвиняемых их описанию в законе, рассматривая его как обязательное».

В целом стоит отметить высокий качественный уровень нового закона «О защите конкуренции». Подавляющее число экспертов позитивно оценивают новый закон. Так, по мнению министра экономического развития и торговли Российской Федерации Германа Грефа⁸¹, «принятие закона “О защите конкуренции” позволит снять многие из существующих в этой области проблем. Он содержит весь спектр механизмов и инструментов для защиты и развития конкуренции, используемых во всем мире, таких как контроль предоставления государственной помощи, экономической концентрации, доминирования, в том числе коллективного, запрет параллелизма действий и экономической координации».

Председатель Государственной Думы Российской Федерации Борис Грызлов полагает, что «закон должен стать действенным инструментом антимонопольной и антикоррупционной политики. Это в общих интересах и власти, и бизнеса, и всех граждан России».

По мнению заместителя директора Института анализа предприятий и рынков при ВШЭ Светланы Авдашевой, новый закон делает многое для того, чтобы административных рычагов давления было меньше. Кроме того, новый закон отличается тем, что там применяются более сложные подходы для определения незаконной практики. В этом смысле практически всем участникам рынка придется повысить свою квалификацию. «Новый закон нельзя назвать идеальным, но он более отвечает рыночному спросу, и это показывает свидетельство намерений антимонопольного органа сделать большой шаг вперед», – полагает эксперт⁸².

В ФАС России рассчитывали, что с принятием законов существенно снизится административное бремя на хозяйствующие субъекты, возникнут новые инструменты рыночного регулирования экономики, а эффективные санкции станут средством сдерживания и предупреждения нарушений антимонопольного законодательства.

Статс-секретарь – заместитель руководителя ФАС России Андрей Цариковский выразил уверенность, что закон «позволит решить основную задачу реформирования государственной политики защиты конкуренции: с одной стороны, уменьшить роль государства в экономике, с другой – усилить эффективность антимонопольного регулирования»⁸³.

«Второй антимонопольный пакет»

В настоящее время ФАС России разработала целый пакет поправок в антимонопольное законодательство. Так называемый второй антимонопольный пакет представляет собой комплекс мер и поправок в законодательство, которые будут способствовать развитию конкуренции на рынках Российской Федерации. Принятие этих мер получило принципиальное одобрение Председателя Правительства Российской Федерации.

Одна из основных инициатив «второго антимонопольного пакета» – новая редакция ст. 178 Уголовного кодекса Российской Федерации, предусматривающая уголовную ответственность за наиболее тяжкие нарушения антимонопольного законодательства. «ФАС России всегда настаивала на том, что за экономические правонарушения должны применяться прежде всего экономические санкции, – заметил И. Артемьев. – Однако есть грубейшие антиконкурентные действия, за которые нарушители должны нести уголовную ответственность. Речь идет о картелях и неоднократных злоупотреблениях доминированием в течение ограниченного срока, то есть о тех нарушениях антимонопольного законодательства, которые наносят существенный вред экономике страны. Такая практика распространена во многих развитых странах и должна быть взята на вооружение российского государства»⁸⁴.

Законопроект предусматривает установление уголовной ответственности за недопущение, ограничение или устранение конкуренции путем ограничения доступа на рынок, устранения с него других хозяйствующих субъектов, создания дискриминационных условий для деятельности хозяйствующих субъектов, систематическо-

81 Министр экономического развития и торговли Российской Федерации до 2007 г.

82 ФАС ужесточит борьбу за конкуренцию [Электрон. ресурс]. – 2007. – 24 янв. – Режим доступа: www.km.ru.

83 Там же.

84 И. Артемьев представил коллегии ФАС России «второй антимонопольный пакет» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_20350.shtml.

го злоупотребления доминирующим положением, если эта деятельность причинила серьезный ущерб гражданам, организациям или государству либо сопряжена с извлечением дохода в крупном размере.

**СТАТЬЯ 178 УГОЛОВНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(РЕДАКЦИЯ, РАЗРАБОТАННАЯ ФАС РОССИИ, МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ И МВД).
НЕДОПУЩЕНИЕ, ОГРАНИЧЕНИЕ ИЛИ УСТРАНЕНИЕ КОНКУРЕНЦИИ**

- 1) Недопущение, ограничение или устранение конкуренции путем заключения ограничивающих конкуренцию соглашений или осуществления ограничивающих конкуренцию согласованных действий, неоднократного злоупотребления доминирующим положением, выразившемся в установлении и поддержании монопольно высокой или монопольно низкой цены товара, необоснованном отказе или уклонении от заключения договора, ограничении доступа на рынок, если эти деяния причинили крупный ущерб гражданам, организациям или государству либо повлекли извлечение дохода в крупном размере, – наказываются штрафом в размере от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью до одного года либо без такового.
- 2) Те же деяния:
 - совершенные лицом с использованием своего служебного положения;
 - сопряженные с уничтожением или повреждением чужого имущества либо с угрозой его уничтожения или повреждения, при отсутствии признаков вымогательства;
 - причинившие особо крупный ущерб либо повлекшие извлечение дохода в особо крупном размере, – наказываются лишением свободы на срок до шести лет со штрафом в размере до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до пяти лет либо без такового с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью от одного года до трех лет либо без такового.
- 3) Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные с применением насилия или угрозой его применения, – наказываются лишением свободы на срок до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от одного года до трех лет.

Примечания.

- 1) В настоящей статье доходом в крупном размере признается доход, сумма которого превышает пять миллионов рублей, а доходом в особо крупном размере – двадцать пять миллионов рублей.
- 2) Крупным ущербом признается ущерб, сумма которого превышает один миллион рублей, а особо крупным ущербом – три миллиона рублей.
- 3) Лицо, совершившее преступление, предусмотренное настоящей статьей, освобождается от уголовной ответственности, если оно способствовало раскрытию этого преступления, возместило причиненный ущерб или перечислило в федеральный бюджет доход, полученный вследствие преступления, и если в его действиях не содержится иного состава преступления.
- 4) Неоднократным злоупотреблением доминирующим положением признается совершение лицом более двух таких действий в течение трех лет, за которые такое лицо было привлечено к административной ответственности.»

Согласно предложениям ФАС России, в законе «О защите конкуренции» и законе «Об оперативно-розыскной деятельности» предполагается определить порядок взаимодействия антимонопольных органов с органами внутренних дел по проведению оперативно-розыскных действий, необходимых для расследования картельных соглашений.

Второй антимонопольный пакет законов предусматривает:

1. уточнение положений закона о порядке предоставления государственных и муниципальных преференций;
2. определение параметров правил недискриминационного доступа к товарам и услугам, производимым (реализуемым) субъектами естественных монополий;
3. уточнение положений статьи 11 закона о защите конкуренции в части ее применения к «вертикальным» соглашениям хозяйствующих субъектов;
4. определение порядка проведения антимонопольными органами проверок соблюдения антимонопольного законодательства;
5. повышение пороговых значений активов организаций (их групп лиц) или их оборота для целей осуществления контроля экономической концентрации;

6. детализацию процессуальных требований по рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства, в том числе по вопросу объединения и разъединения дел, продления срока исполнения предписания и др.;
7. применение в качестве меры административной ответственности дисквалификации в отношении государственных и муниципальных служащих;
8. установление административной ответственности за нарушение органами государственной или муниципальной власти антимонопольного законодательства;
9. конкретизация отдельных положений программы освобождения от административной ответственности за заключение и участие в ограничивающих конкуренцию соглашениях.»

Также планируется усилить конкурентные нормы в Земельном кодексе, а именно распространить аукционный принцип выделения участков на коммерческое строительство. ФАС России предлагает запретить участие в аукционах по недрам компаний, уже владеющих лицензиями более чем на 35% разведанных месторождений, а также определить исключения из этого запрета.

Изменения в закон «О естественных монополиях», которые предлагает внести антимонопольное ведомство, направлены на:

- достижение прозрачности деятельности и оказание давления на издержки субъектов естественных монополий, а также развитие конкуренции, в том числе в сферах, сопряженных с естественно-монопольными;
- введение процедур утверждения и согласования инвестиционных программ субъектов естественных монополий на всех уровнях власти;
- повышение гибкости тарифного регулирования, увязка цен (тарифов) с объемами и параметрами надежности, качества и эффективности оказания услуг субъектами естественных монополий.

Также в целях сокращения издержек субъектов естественных монополий предлагается распространить на их закупки товаров (работ, услуг) принципы законодательства о государственных закупках. Такая же практика должна быть распространена и на государственные корпорации.

Одной из важных частей «второго антимонопольного пакета» должны стать Правила недискриминационного доступа к объектам инфраструктуры, а также к товарам и услугам естественных монополий. Речь идет о постановлении об универсальных правилах недискриминационного доступа для всех естественных монополий (проект подготовлен и внесен в Правительство Российской Федерации). Разрабатываются детальные правила недискриминационного доступа к:

- услугам (инфраструктуре) электрической связи;
- услугам и объектам инфраструктуры федеральной почтовой связи;
- услугам (инфраструктуре) аэропортов для авиакомпаний;
- услугам в морских и речных портах;
- услугам по транспортировке по магистральным и газораспределительным сетям.

Кроме того, законодательная инициатива ФАС России связана с уточнением норм Кодекса об административных правонарушениях. В частности, речь идет о:

- детализации программы освобождения от административной ответственности участников картельных соглашений, оказывающих содействие антимонопольному органу в расследовании картелей;
- введении административной ответственности за незаконное предоставление государственной и муниципальной помощи, а также нарушение ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции» (запрет на антиконкурентные действия органов власти);
- корректировке санкций за нарушение законодательства о размещении государственных заказов – в частности, предлагается дифференцировать размер штрафов в зависимости от тяжести нарушения;
- предоставлении должностным лицам антимонопольного органа права обжаловать решения судов общей юрисдикции по делам об административных правонарушениях.

Внедрение биржевых механизмов

Параллельно с развитием и совершенствованием законодательной базы деятельности антимонопольных органов ФАС России активно занимается внедрением биржевых механизмов при торговле товарами на территории Российской Федерации. Это направление деятельности является одним из приоритетных в практике ФАС России.

Сейчас антимонопольное ведомство при выявлении нарушений, связанных со злоупотреблением хозяйствующими субъектами доминирующим положением, в своей практике постоянно применяет принципы ценового контроля. Основными методами воздействия на ценовую политику хозяйствующих субъектов, нарушивших законодательство о защите конкуренции, является как выдача непосредственно предписания о снижении цены монополиста, так и введение требования о постоянном информировании ФАС России о ценах на его продукцию в течение определенного периода, что позволяет быстро реагировать на появление монополично высоких цен и пресекать такую практику.

В связи с этим ФАС России полагает, что наиболее справедливым и прозрачным является механизм формирования цены на товар по результатам биржевых торгов. При этом основной принцип биржевой торговли состоит в концентрации спроса и предложения в одном месте и в одно время, что позволяет участникам торгов установить объективную рыночную цену. При оценке достаточности концентрации спроса и предложения, а также соответствия правил торговли биржи принципам рыночного ценообразования ФАС России исходит из следующих требований:

1. Объем продукции, продаваемой на бирже, должен составлять не менее 10% от объема всего рынка для компаний, которые занимают доминирующее положение.
2. Количество участников торгов, допущенных к торгам товаром, превышает 10.
3. Сделки на торгах совершаются на аукционных торгах по лучшей цене на основании заявок, которые адресованы всем участникам торгов, при условии, что информация о лицах, подавших соответствующие заявки, не раскрывается другим участникам до окончания торгов.
4. Биржей не допускается совершение сделки на основании заявок, поданных за счет одного участника торгов или одного клиента участников торгов.
5. Правилами биржи устанавливается равноправное положение участников торгов при совершении сделок, а также единые условия допуска к участию в торгах.
6. Биржа осуществляет контроль за изменением цены товара посредством расчета следующих показателей: цена открытия, текущая цена, цена закрытия. При этом под текущей ценой следует понимать средневзвешенную цену товара за предшествующие расчету 15 минут торгов, под ценой открытия следует понимать средневзвешенную цену товара за первые 15 минут торгов, под ценой закрытия следует понимать средневзвешенную цену товара за последние 15 минут торгов.
7. Расчет текущей цены товара производится биржей не реже чем каждые 15 минут.
8. Биржа осуществляет приостановку торгов не менее чем на час в случаях повышения или снижения цены открытия по сравнению с ценой закрытия более чем на 15%, повышения или снижения текущей цены по сравнению с последней ценой открытия более чем на 10%.
9. В случае отсутствия сделок в первые 15 минут торгов ценой открытия считается последняя цена закрытия. В случае отсутствия сделок в последние 15 минут торгов ценой закрытия считается последняя текущая цена. В случае отсутствия сделок в предшествующие расчету текущей цены 15 минут текущей ценой считается последняя текущая цена.
10. Выставление участниками торгов заявок на покупку/продажу товара ограничено биржей ценовыми коридорами, значение которых не должно превышать (быть меньше) 50% от соответствующей цены (цены открытия, текущей цены, цены закрытия).
11. Правила биржи устанавливают санкции для участников торгов за нарушение ими правил проведения торгов, а также нарушения условий исполнения обязательств по договорам, заключенным на торгах.
12. Количество сделок, заключаемых на основании безадресных анонимных заявок, используемых для расчета рыночных цен, должно составлять не менее 10.

Следует учесть, что участие хозяйствующих субъектов в торгах, соответствующих указанным выше стандартам, может рассматриваться ФАС России как основание для прекращения иных методов ценового контроля.

В настоящее время ФАС России осуществляет правоприменительную деятельность, базирующуюся на изложенных выше принципах, при выдаче и приостановке действия соответствующих пунктов предписаний хозяйствующим субъектам, занимающим доминирующее положение.

При этом первичный анализ складывающейся практики торговли на биржах хозяйствующими субъектами, занимающими доминирующее положение, позволяет ФАС России сделать вывод о необходимости рассмотрения вопроса о предъявлении дополнительных требований, направленных на формирование объективной рыночной цены. В частности, в целях предотвращения создания искусственного спроса при организации биржевых торгов требуется введение принципов:

- один терминал – один брокер или один клиент; один брокер у одного клиента;
- запрет на совмещение в одном лице клиента и брокера;
- запрет на подачу клиентских заявок брокерами;
- запрет на одновременное участие в торгах клиента и подача им брокеру клиентской заявки.

По мнению ФАС России, в целях предотвращения искажения объективных цен требуется также проводить торговые сессии отдельно для аффилированных и неаффилированных лиц по отношению к субъекту, занимающему доминирующее положение, как контрагенту по сделке.

Таким образом, мы можем отметить, что модернизация антимонопольного законодательства была своевременной и долгожданной. ФАС России совместно с законодателями и бизнесом удалось создать действенный и эффективный закон о конкуренции, значительно ужесточить санкции за нарушения антимонопольного законодательства. Вместе с тем появилась необходимость в уточнении отдельных норм действующего закона «О защите конкуренции», Кодекса об административных правонарушениях и отраслевого законодательства. «Второй антимонопольный пакет», разработанный ФАС России, направлен на совершенствование и дальнейшее развитие конкуренции на рынках Российской Федерации.

Параллельно с модернизацией законодательной базы ФАС России также активно занимается внедрением биржевых механизмов при торговле товарами на территории Российской Федерации как наиболее справедливых и прозрачных механизмов формирования цены на товар. Благодаря инициативе ФАС России в настоящее время уже осуществляется биржевая торговля цементом, металлами, песком, минеральными удобрениями и т.д.

Антикоррупционный закон

Вн 2005 г. объем государственных закупок на федеральном и региональном уровнях составлял около 30% годового бюджета России, превысив 1 трлн рублей, в том числе 510 млрд рублей было израсходовано на эти цели на федеральном уровне и 583 млрд – на региональном. А в 2006 г. госзакупки составили пятую часть расходов федерального бюджета, или 3% ВВП⁸⁵. Однако в связи с отсутствием единого нормативного регулирования, нерешенностью ряда организационных вопросов и отсутствием достаточного количества квалифицированных специалистов функционирование конкурсной системы размещения государственного заказа на федеральном уровне не обеспечивает необходимой эффективности.

Нарушения государственными заказчиками законодательства в области закупок не только снижают их эффективность, но и зачастую дискредитируют саму систему конкурсного размещения государственных заказов⁸⁶.

«Когда мы говорим о государственном заказе, нужно понимать, что речь идет о 10% валового внутреннего продукта России. При этом все эксперты практически сходятся в том, что на так называемые откаты уходит где-то 15–20%», – заявил руководитель ФАС России Игорь Артемьев⁸⁷. По его словам, эта система долгое время оставалась бесконтрольной. По данным И. Артемьева, в 2006 г. благодаря введению в действие нового закона о госзаказе экономия бюджетных средств составила более 106 млрд рублей».

По мнению начальника управления по контролю за размещением государственного заказа ФАС России Михаила Евраева, действовавшее до 1 января 2006 г. законодательство в сфере государственного и муниципального заказа не позволяло создавать условия для развития добросовестной конкуренции в сфере размещения государственных и муниципальных заказов, предоставляя практически неограниченные возможности для злоупотреблений путем размещения заказов у аффилированных хозяйствующих субъектов⁸⁸. Статистика Минэкономразвития России подтверждает довольно низкий процент открытых конкурсов: их доля в 2003 г. составила 7,7%⁸⁹.

По данным аудиторско-консалтинговой компании «ФБК», доля честных открытых конкурсов в общем количестве процедур госзакупок не превышала 1% до вступления нового закона в силу. Департамент стратегического анализа ФБК исследовал практику определения поставщиков товаров и услуг для государственных нужд с 1997 г. «Выявлено множество злоупотреблений в процессе госзакупок, – сообщил директор департамента стратегического анализа ФБК Игорь Николаев. – В каждом втором извещении оказались не указаны даже условия поставки. Это свидетельствует как минимум о формальном подходе к сделкам. Сами конкурсы засекречиваются и проводятся с многочисленными нарушениями»⁹⁰.

В 2004–2005 гг. сотрудники ФАС России инициировали внесение изменений в законодательство о размещении заказов, которые принципиально поменяли систему размещения государственного и муниципального заказа в стране. Данные поправки были поддержаны Министерством экономического развития и торговли России, а также профильным комитетом Государственной Думы. Соответствующий Федеральный закон № 94 «О

85 Обзор публикаций из открытых источников и электронных СМИ по проблемам размещения госзаказа и проведения конкурсов [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ecbez.mos.ru/goszakaz/otchot/0611obzr.htm>.

86 Российское правительство обсудит ситуацию с госзакупками [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vsluh.ru/news/politics/52355.html?print=1>.

87 Ульянов А. Монополии услышали команду «ФАС» // Московские новости. – 2007. – 26 янв.

88 Евраев М. Я. О реформе государственного и муниципального заказа // Госзаказ. – 2006. – 8 июня.

89 Тихомирова Е. Коррупция очевидна, но недоказуема // Независимая газета. – 2004. – 30 сент.

90 Там же.

размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» был принят 8 июля 2005 г. и вступил в действие с 1 января 2006 г.

Новая система размещения государственного и муниципального заказа не только призвана повысить эффективность расходования бюджетных средств, прозрачность и открытость данной сферы экономики, но и направлена на развитие конкуренции среди участников размещения заказа.

Внедрение в жизнь новых механизмов и принципов потребовало огромных усилий от заказчиков и поставщиков, которым пришлось не только осваивать новые порядки размещения заказов, но и учиться более детально готовить конкурсную документацию, документацию об аукционе и, что самое главное, технические задания на поставляемые товары, выполняемые работы, оказываемые услуги.

Можно привести краткий сравнительный анализ действовавшего ранее и принятого законодательства о размещении заказов. Начать необходимо с радикальных изменений правил размещения информации о проведении торгов. Ранее извещение о проведении открытого конкурса публиковалось в средствах массовой информации, в том числе в официальном издании уполномоченного федерального органа исполнительной власти. Это зачастую приводило к тому, что объявление о торгах публиковалось в местной газете с минимальным тиражом, зачастую принять участие в торгах и выиграть их могли лишь близкие организаторам торгов фирмы.

В настоящее время извещение о проведении конкурса публикуется заказчиком в официальном печатном издании и размещается на официальном сайте не менее чем за 30 дней до дня вскрытия конвертов с заявками и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в торгах, а при проведении аукциона этот срок еще короче – всего 20 дней.

Согласно поправкам в закон, принятым в 2007 г., с 1 января 2010 г. вводится единый национальный интернет-портал для размещения информации о размещении заказов для федеральных нужд, нужд субъектов Российской Федерации, муниципальных нужд, расширен перечень сведений, размещаемых на официальном сайте. Так, на официальном сайте должна размещаться также информация о поступлении и содержании жалоб участников размещения заказа, о решениях, принятых по результатам рассмотрения таких жалоб и предписаниях, выданных уполномоченными на осуществление контроля в сфере размещения заказов федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

В то же время упраздняется обязанность заказчиков размещать информацию на региональных и местных интернет-сайтах. С 1 января 2008 г. перестали быть обязательными аналогичные публикации в федеральных печатных СМИ. Региональных изданий это коснется через три года.

С принятием нового закона значительно изменились способы размещения заказа. До 2006 г. основными способами размещения заказа были:

- размещение заказа у единственного поставщика;
- запрос котировок;
- конкурс, в том числе двухэтапный.

В соответствии с новым законом размещение заказа может осуществляться:

- путем проведения торгов в форме конкурса, аукциона, в том числе аукциона в электронной форме;
- без проведения торгов: запрос котировок, у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), на товарных биржах.

Размещение заказов на товары, работы, услуги осуществляется путем проведения аукциона, если выполняются следующие условия:

- товары производятся, работы выполняются, а услуги оказываются не по конкретным заявкам заказчика или уполномоченного органа;
- для них есть функционирующий рынок;
- сравнивать их можно только по ценам.

Перечни товаров, работ, услуг, размещение заказов соответственно на поставки, выполнение, оказание которых осуществляется путем проведения аукциона, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Преимуществами аукциона является практически полное исключение субъективного фактора в определении победителя, большая прозрачность и получение значительной экономии средств по сравнению с конкурсом.

Важным отличием новой системы закупок от прежней является законодательное закрепление аукционов как одной из основных форм проведения торгов. Ранее на уровне федерального законодательства проведение аукционов не было предусмотрено. О необходимости внедрения аукционов говорят на самом высоком уровне. Так, в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент России Владимир Путин в 2007 г. заявил: «Надо навести порядок и с заключением государственных контрактов. Полностью перейти на такую систему договоров, при которой стоимость государственного заказа не менялась бы в течение всего периода его исполнения. При распределении государственных заказов – в подавляющем большинстве случаев перейти на аукционную систему»⁹¹.

«С принятием изменений в закон сделан решительный шаг по реализации послания президента, в котором особо отмечена необходимость перехода на аукционную систему при распределении государственных заказов», – заявил статс-секретарь – заместитель руководителя Федеральной антимонопольной службы России Андрей Цариковский⁹².

В новом законе о закупках закреплены следующие правила проведения аукционов. Допускаются лица, соответствующие условиям допуска к участию в торгах. Предложения по цене контракта подаются участниками в открытой форме. Если документацией об аукционе предусмотрена возможность электронной формы участия в аукционе, участники аукциона вправе подавать предложения по цене контракта в форме электронных сообщений. Аукцион проводится путем снижения начальной цены контракта, указанной в извещении о проведении открытого аукциона, на шаг аукциона. Победителем признается лицо, предложившее наиболее низкую цену государственного или муниципального контракта.

Кроме того, по новому закону в случае, если начальная цена государственного или муниципального контракта не превышает 500 тыс. рублей, открытый аукцион может проводиться в электронной форме на сайте в сети Интернет.

В мае 2007 г. вступило в силу распоряжение Правительства Российской Федерации «Перечень товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки которых осуществляется путем проведения аукциона». Документ обязывает государственных и муниципальных заказчиков закупать более 30% всех товаров, работ и услуг не на конкурсах, а на аукционах. Речь идет о топливе и продуктах газо- и нефтепереработки, пищевых продуктах, фармацевтических и лекарственных препаратах, одежде, парфюмерии, косметических средствах и т.д.

27 февраля 2008 г. Правительство Российской Федерации выпустило новый перечень товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки которых осуществляется путем проведения аукциона. Данный перечень существенно расширил применение аукционов: под обязательную аукционную процедуру подпало уже около 70–80% товаров, работ и услуг.

В ФАС России считают, что в случае проведения аукционов достигаются весьма ощутимые результаты. Например, победителем аукциона по одному из лотов – на право заключения государственного контракта на поставку средств для диагностики ВИЧ-инфекций в 2007 г. – стала фирма, предложившая заказчику, Росздраву, тест-системы по цене 554 883 тыс. рублей. Это на 60% меньше начальной цены контракта – 1 287 209 тыс. рублей. То есть только на одном аукционе экономия бюджетных средств составила более 732 млн.

Еще одним ярким примером эффективности аукционов является проведенный в 2008 г. аукцион на поставку медицинских иммунобиологических препаратов для населения. Начальная цена контракта по этому лоту составляла 3,57 млрд рублей, а итоговая цена контракта – 1,03 млрд. Таким образом, экономия только по одному лоту составила 2,54 млрд рублей, или более 70%. Другой пример – это проведенный Федеральной миграционной службой аукцион на оказание услуг по технической поддержке и сопровождению ИТ-инфраструктуры. Начальная цена контракта – 720 млн рублей, итоговая цена – 295 млн. Экономия составила 425 млн рублей, или почти 60% от начальной цены.

Однако сегодня аукционы активно проводятся далеко не во всех регионах. В Санкт-Петербурге с начала действия закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (1 января 2006 г.) количество государственных заказов, размещенных на аукцио-

91 Послание Президента России В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 2007 г.

92 ФАС РФ: Поправки в законодательство о госзаказе вступили в силу // УрБК, Екатеринбург. – 2007. – 4 мая.

нах, составило всего 1,1%. Один из лучших показателей по стране – в Республике Татарстан. По состоянию на 2 апреля 2008 г. в республике 41,9% от общего количества заключенных контрактов было размещено на аукционе.

В то же время надо отметить, что до наведения порядка в сфере размещения госзаказа еще далеко. По словам М. Евраева, во многих случаях торги, даже если это аукционы, носят «домашний» характер, когда собирается несколько компаний муниципалитета или региона, а остальным «по-доброму» советуют не соваться. Поэтому будущее системы госзаказа – электронные аукционы на ограниченном количестве федеральных площадок.

В отличие от ранее действовавшей системы новое законодательство позволяет проводить не только закрытые конкурсы, но и закрытые аукционы. Сейчас закрытые конкурсы и аукционы проводятся исключительно в случае размещения заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, сведения о которых составляют государственную тайну.

Кроме того, ранее конкурсная документация не публиковалась, а предоставлялась за плату, размер которой, по существу, не был ограничен. Сейчас же заказчик размещает конкурсную документацию, документацию об аукционе на официальном сайте одновременно с размещением извещения о проведении торгов. Конкурсная документация, документация об аукционе должна быть доступна для ознакомления на официальном сайте без взимания платы.

Со дня опубликования извещения о проведении торгов заказчик на основании заявления любого заинтересованного лица, поданного в письменной форме, в том числе в форме электронного документа, в течение двух дней со дня получения соответствующего заявления обязан предоставить такому лицу конкурсную документацию, документацию об аукционе в порядке, указанном в извещении о проведении торгов. Размер платы за конкурсную документацию, документацию об аукционе не должен превышать расходы заказчика на изготовление копии и доставку ее лицу, подавшему указанное заявление, посредством почтовой связи. Предоставление конкурсной документации, документации об аукционе в форме электронного документа осуществляется без взимания платы. Информация, содержащаяся в документации торгов, не должна противоречить информации, опубликованной в извещении о проведении торгов.

Отметим, что ранее при проведении торгов в виде конкурса подача конкурсных заявок осуществлялась в письменной форме. К конкурсу допускались лица, соответствующие установленным заказчиком критериям предквалификационного отбора. При этом заказчик устанавливал критерии оценки конкурсных заявок в конкурсной документации, включая предоставление преимуществ и иные факторы (помимо цены). При определении наиболее предпочтительной заявки на участие в торгах (конкурсе) заказчик вправе учитывать только следующее:

- цену заявки с учетом установленных преимуществ;
- расходы на эксплуатацию, техническое обслуживание и ремонт продукции;
- сроки доставки товаров, завершения работ или предоставления услуг;
- функциональные характеристики продукции;
- порядок и сроки осуществления платежей и условия предоставления гарантий на продукцию;
- обеспечение национальной обороны и безопасности.

При проведении двухэтапного конкурса заказчик вправе был изменить любые первоначально установленные конкурсной документацией критерии оценки и сопоставления заявок и определения выигравшей заявки.

В настоящее время подача конкурсных заявок осуществляется в письменной форме или в форме электронного документа. Допускаются лица, соответствующие условиям допуска к участию в торгах. Критериями оценки заявок на участие в конкурсе могут быть:

1. Функциональные характеристики (потребительские свойства) или качественные характеристики товара.
 - 1.1. Качество работ, услуг и (или) квалификация участников конкурса.
 2. Расходы на эксплуатацию товара.
 3. Расходы на техническое обслуживание товара.
 4. Сроки (периоды) поставки товара, выполнения работ, оказания услуг.
 5. Срок предоставления гарантии качества товара, работ, услуг.
 6. Объем предоставления гарантий качества товара, работ, услуг.
 7. Цена контракта.
 8. Другие критерии в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов.

При этом новая редакция закона ограничивает совокупную значимость субъективных критериев I и I.1 20%, а в исключительных случаях, например на выполнение аварийно-спасательных работ и оказание медицинских услуг, – 45%, что означает установление границ для субъективной оценки участников конкурсов.

Изменились и правила проведения запроса котировок. До 2006 г. информация о проведении запроса котировок не публиковалась. Участие в запросе котировок могли принять только те поставщики, которым было направлено приглашение заказчика (не менее трех).

По новым правилам заказчик вправе осуществлять размещение заказа путем запроса котировок цен товаров, работ, услуг, соответственно производство, выполнение, оказание которых осуществляются не по конкретным заявкам заказчика и для которых есть функционирующий рынок, в случаях, если цена государственного или муниципального контракта не превышает 500 тыс. рублей либо аукцион признан несостоявшимся и начальная цена государственного или муниципального контракта не превышает 500 тыс. рублей.

Заказчик не вправе осуществлять путем запроса котировок размещение заказа на поставку одноименных товаров, выполнение одноименных работ, оказание одноименных услуг на сумму более чем 500 тыс. рублей, подлежащую уплате в течение квартала.

Заказчик обязан разместить на официальном сайте извещение о проведении запроса котировок не менее чем за четыре рабочих дня до дня истечения срока представления котировочных заявок.

Победителем в проведении запроса котировок признается участник размещения заказа, подавший котировочную заявку, в которой указана наиболее низкая цена товаров, работ, услуг.

До 2006 г. Бюджетный кодекс Российской Федерации обязывал заказчиков вести реестры закупок, однако порядок их ведения законодательством не был регламентирован. С вступлением в силу нового закона о закупках федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, уполномоченные на ведение реестров государственных или муниципальных контрактов, обязаны вести соответствующие реестры и размещать их на официальных сайтах в сети Интернет. Реестры контрактов должны содержать сведения о процедурах размещения заказов, заключенных контрактах, включая информацию об их исполнении. Сведения, содержащиеся в реестрах контрактов, должны быть доступны для ознакомления на официальном сайте без взимания платы.

Достоверный реестр заключенных контрактов имеет многоцелевое значение:

- для предпринимателей – это информация о возможности участвовать в размещениях заказов в будущем, поскольку номенклатура закупаемых товаров, а зачастую и работ, и услуг меняется ежегодно незначительно;
- для финансовых органов – это повышение качества бюджетного планирования;
- для Министерства экономического развития и торговли и Федеральной антимонопольной службы – это качественная информация для анализа и работы по совершенствованию законодательства;
- для контролирующих органов на всех уровнях власти – это необходимая информация как для аналитики, так и для проведения внеплановых проверок⁹³.

В ФАС России считают, что ведение реестра должно быть четко взаимосвязано с блокировкой платежей при несоблюдении заказчиками установленного законом способа размещения заказа (например, был проведен конкурс по закупке товара, который может быть приобретен исключительно на аукционе).

Закон также предусматривает обязанность федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление контроля в сфере размещения заказов, вести реестр недобросовестных поставщиков и размещать его на официальном сайте в сети Интернет. В реестр недобросовестных поставщиков включаются сведения об участниках размещения заказа, уклонившихся от заключения государственного или муниципального контракта, а также о поставщиках (исполнителях, подрядчиках), с которыми государственные или муниципальные контракты расторгнуты в связи с существенным нарушением ими государственных или муниципальных контрактов.

В начале 2008 г. в реестр недобросовестных поставщиков, который Федеральная антимонопольная служба совместно с Федеральной службой по оборонному заказу ведет с августа 2007 г., уже входило более 700 компаний⁹⁴.

В ФАС России отмечают, что в случае поступления сведений об уклонении участника размещения заказа от заключения государственного или муниципального контракта и отсутствия подтверждающих это документов

93 Евраев М. Реформа системы государственного заказа только началась // Госзаказ. – 2006. – № 7.

94 У госзаказчиков появился еще один способ защиты от недобросовестных компаний [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_14938.shtml.

уполномоченный федеральный орган исполнительной власти обязан проверить факт уклонения. В случае подтверждения федеральный орган исполнительной власти размещает сведения о компании в реестре недобросовестных поставщиков.

Одновременно с рассмотрением вопроса о включении в реестр недобросовестных поставщиков ФАС России проводит проверку действий заказчика на предмет соблюдения им норм законодательства о госзаказе.

Компании, которая попадает в реестр, будет отказано в допуске к участию в торгах в течение двух лет, если такое требование будет прописано заказчиком в условиях размещения заказа. Это значит, что у заказчиков появился еще один инструмент защиты от недобросовестных компаний.

Изменились и правила размещения заказа у единственного поставщика. До 2006 г. заказчик вправе был размещать заказы на закупки продукции для государственных нужд у единственного источника по согласованию с Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации или с уполномоченным им территориальным органом в следующих случаях:

- а) при наличии срочной потребности в продукции, в связи с чем проведение торгов (конкурса) или применение иного способа размещения заказов на закупки продукции для государственных нужд нецелесообразно, при условии, что обстоятельства, обусловившие срочную потребность, невозможно было предусмотреть заранее и они не явились результатом медлительности действий заказчика;
- б) если вследствие чрезвычайных обстоятельств возникла срочная потребность в определенной продукции, в связи с чем применение иных способов размещения заказов на закупки продукции для государственных нужд нецелесообразно с учетом затрат времени;
- в) если продукция может быть получена только от одного поставщика либо единственный поставщик обладает исключительными правами в отношении данной продукции и отсутствует ее равноценная замена;
- г) при наличии обстоятельств, позволяющих заказчику проводить специализированные закрытые торги (закрытый конкурс), в случае если заказчик установил, что проведение закупок у единственного источника является наилучшим способом закупок.

В настоящее время размещение заказов у единственного источника осуществляется в следующих случаях:

1. Поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг относятся к сфере деятельности субъектов естественных монополий.
2. Осуществляется оказание услуг водоснабжения, водоотведения, канализации, теплоснабжения, газоснабжения (за исключением услуг по реализации сжиженного газа) по регулируемым в соответствии с законодательством Российской Федерации ценам (тарифам).
- 2.1. Заключается договор энергоснабжения или купли-продажи электрической энергии с гарантирующим поставщиком электрической энергии.
3. Осуществляются поставки культурных ценностей, в том числе музейных предметов и музейных коллекций, а также редких и ценных изданий, рукописей, архивных документов, включая копии, имеющие историческое, художественное или иное культурное значение, предназначенных для пополнения государственных музейного, библиотечного, архивного фондов, кино-, фотофонда и иных аналогичных фондов.
4. Выполняются работы по мобилизационной подготовке в Российской Федерации.
5. Возникла потребность в работах или услугах, выполнение или оказание которых может осуществляться исключительно органами исполнительной власти в соответствии с их полномочиями или подведомственными им государственными учреждениями, государственными унитарными предприятиями, соответствующие полномочия которых устанавливаются нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

При этом заказчик в срок не позднее одного рабочего дня со дня заключения контракта обязан уведомить уполномоченные на осуществление контроля в сфере размещения заказов федеральный орган исполнительной власти (при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд), орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд субъекта Российской Федерации или для нужд муниципального образования). К уведомлению прилагается копия заключенного в соответствии с настоящим пунктом контракта.

6. Возникла потребность в определенных товарах, работах, услугах вследствие непреодолимой силы, необходимости срочного медицинского вмешательства, в связи с чем применение иных способов размещения заказа, требующих затрат времени, нецелесообразно.
Заказчик вправе заключить в соответствии с настоящим пунктом контракт на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг в количестве, объеме, необходимом для ликвидации последствий непреодолимой силы или оказания срочной медицинской помощи. При этом заказчик в срок не позднее трех рабочих дней со дня заключения контракта обязан уведомить уполномоченные на осуществление контроля в сфере размещения заказов федеральный орган исполнительной власти (при размещении заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд), орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (при размещении заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд субъекта Российской Федерации), орган местного самоуправления (при размещении заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд муниципального образования). К указанному уведомлению должна прилагаться копия акта обследования аварии или копия документа, составленного государственным или муниципальным заказчиком и подтверждающего обстоятельство, на основании которого заключен контракт в соответствии с настоящим пунктом, а также копия заключенного контракта.
7. Производство товаров, выполнение работ, оказание услуг осуществляются учреждениями и предприятиями уголовно-исполнительной системы в случаях, предусмотренных Правительством Российской Федерации.
8. Представлена только одна заявка на участие в конкурсе, заявка на участие в аукционе или котировочная заявка.
9. Только один участник размещения заказа, подавший заявку на участие в конкурсе или заявку на участие в аукционе, признан участником конкурса или участником аукциона.
10. Участвовал только один участник аукциона.
11. Конкурс или аукцион признан несостоявшимся, и государственный или муниципальный контракт не заключен.
12. Размещается заказ на оказание услуг связи для нужд обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка.
13. При повторном размещении заказа путем запроса котировок не подана ни одна котировочная заявка.
14. Осуществляются поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд на сумму, не превышающую установленного Центральным банком Российской Федерации предельного размера расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке; при этом заказы на поставки одноименных товаров, выполнение одноименных работ, оказание одноименных услуг заказчик вправе размещать в течение квартала в соответствии с настоящим пунктом на сумму, не превышающую указанного предельного размера расчетов наличными деньгами. По итогам размещения таких заказов могут быть заключены государственные или муниципальные контракты, а также иные гражданско-правовые договоры в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации.
15. Возникла потребность у заказчика, уполномоченного органа или специализированной организации в опубликовании в официальном печатном издании извещения о проведении открытого конкурса, извещения о проведении открытого аукциона, протокола оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе или протокола аукциона.
16. Осуществляется размещение заказа на поставку российских вооружения и военной техники, которые не имеют российских аналогов и производство которых осуществляется единственным производителем, у поставщика таких вооружения и военной техники, включенного в реестр единственных поставщиков таких вооружения и военной техники. Порядок ведения реестра единственных поставщиков таких вооружения и военной техники, порядок формирования цены на такие вооружение и военную технику устанавливаются Правительством Российской Федерации. Государственный контракт на поставку таких российских вооружения и военной техники заключается по цене, определяемой указанным порядком ее формирования.
17. Осуществляется размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд у поставщика (исполнителя, подрядчика), определенного указом или распоряжением Президента Российской Федерации.
18. Осуществляется размещение заказов на приобретение произведений литературы и искусства определенных авторов (за исключением случаев приобретения кинопроектов в целях проката), исполнений конкретных исполнителей, фонограмм конкретных изготовителей для государственных или муниципальных

нужд в случае, если единственному лицу принадлежат исключительные права на такие произведения, исполнения, фонограммы.

19. Осуществляется размещение заказов на поставки печатных и электронных изданий определенных авторов, оказание услуг по предоставлению доступа к электронным изданиям для обеспечения деятельности государственных и муниципальных образовательных учреждений, государственных и муниципальных библиотек, государственных научных организаций у издателей таких печатных и электронных изданий в случае, если указанным издателям принадлежат исключительные права на использование таких изданий.
20. Осуществляется размещение заказа на посещение зоопарка, театра, кинотеатра, концерта, цирка, музея, выставки, спортивного мероприятия.
21. Осуществляется размещение заказа на оказание услуг нескольким государственным или муниципальным заказчиком по участию в мероприятии, проводимом для государственных или муниципальных нужд, и заказчиком, являющимся организатором такого мероприятия, выбран поставщик (исполнитель, подрядчик) в порядке, предусмотренном настоящим федеральным законом.
22. Осуществляется размещение заказа на оказание преподавательских услуг физическими лицами.

Новая редакция закона предусматривает возможность выбора нескольких победителей при проведении конкурсов на право оказания образовательных услуг, услуг санаторно-курортного лечения и оздоровления, а также при покупке технических средств для реабилитации инвалидов.

Новый закон о госзаказе обязывает местные власти размещать на конкурсе госзаказы для малых компаний в размере от 10 до 20% от общего объема поставок товаров и услуг. При этом ряд малых предпринимателей считает, что установленный чиновниками предельный размер лотов может отсечь малый бизнес от крупных заказов. «Получается, предприниматель будет выполнять лишь небольшие работы, хотя, возможно, его потенциал значительно больше», – говорит генеральный директор ООО «Информавиаком» Василий Кремнев. По его мнению, следует либо увеличить величину лота, либо ввести дополнительные критерии отбора для малых компаний, которые позволят им участвовать в конкурсах на большую сумму⁹⁵.

В свою очередь, исполнительный директор объединения предпринимательских организаций России «Опора» Дина Крылова напоминает, что власти вправе разбить крупный заказ на несколько лотов. И тогда компания может выиграть несколько лотов по одному и тому же виду товаров или услуг. «При этом шанс получить госзаказ будут иметь и те фирмы, которые только пришли на рынок, что стимулирует развитие малого бизнеса», – считает Д. Крылова⁹⁶.

Эксперты полагают, что существуют как факторы, способствующие росту, так и факторы, способствующие снижению конкурентоспособности малых предприятий на рынке государственных закупок. Например, ведущий научный сотрудник Российского независимого института социальных и национальных проблем Татьяна Алимова полагает, что факторы снижения конкурентоспособности – во многом следствие недостаточных мер по важнейшим и многократно озвученным направлениям государственной поддержки предпринимательства – административные барьеры, доступ к ресурсам, налогообложение⁹⁷. По мнению заказчиков (государства), причинами ограниченного участия малых предприятий в госзакупках являются низкая конкурентоспособность малых предприятий, а также сложность поиска эффективного/надежного поставщика из числа малых предприятий.

По ранее действовавшим правилам организатор открытого конкурса был вправе проводить предварительный отбор участников открытого конкурса в целях выявления поставщиков (исполнителей), которые соответствуют требованиям к участникам открытого конкурса, установленным организатором открытого конкурса. При этом организатор конкурса мог устанавливать к участникам конкурса дополнительные (по сути, любые) требования в части наличия производственных мощностей, оборудования и трудовых ресурсов, необходимых для производства товаров (работ, услуг).

Действующие правила изменили и этот порядок. Перечень требований к участникам процедур размещения заказов (обязательных и устанавливаемых по желанию заказчика) установлен в законе и является закрытым.

⁹⁵ Карпова О. Малому бизнесу – малый лот // Бизнес. – 2006. – 19 июня.

⁹⁶ Там же.

⁹⁷ Алимова Т. Привлечение малых предприятий к участию в закупках для государственных нужд: декларации и реальность [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.subcontract.ru/Docum/DocumShow_DocumID_117.html.

При размещении заказа путем проведения торгов устанавливаются следующие обязательные требования к участникам размещения заказа:

- соответствие участников размещения заказа требованиям, предъявляемым законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся предметом торгов;
- непроведение ликвидации участника размещения заказа – юридического лица или непроведение в отношении участника размещения заказа – юридического лица, индивидуального предпринимателя процедуры банкротства (проверка соответствия участника данному требованию осуществляется заказчиком, уполномоченным органом, конкурсной или аукционной комиссией);
- неприостановление деятельности участника размещения заказа в порядке, предусмотренном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (проверка соответствия участника данному требованию осуществляется заказчиком, уполномоченным органом, конкурсной или аукционной комиссией);
- отсутствие у участника размещения заказа задолженности по начисленным налогам, сборам и иным обязательным платежам в бюджеты любого уровня или государственные внебюджетные фонды за прошедший календарный год, размер которой превышает 25% балансовой стоимости активов участника размещения заказа по данным бухгалтерской отчетности за последний завершенный отчетный период (проверка соответствия участника данному требованию осуществляется заказчиком, уполномоченным органом, конкурсной или аукционной комиссией).

При размещении заказа путем проведения торгов заказчик, уполномоченный орган вправе установить также следующие дополнительные требования к участникам размещения заказа:

- обладание участниками размещения заказа исключительными правами на объекты интеллектуальной собственности, если в связи с исполнением контракта заказчик приобретает права на объекты интеллектуальной собственности;
- отсутствие в реестре недобросовестных поставщиков сведений об участниках размещения заказа.

Заказчик вправе установить требование о предоставлении гарантии обеспечения исполнения обязательств (залог депозита, страхование ответственности исполнителя и банковская гарантия) по контракту. В этом случае контракт заключается с победителем торгов только после предоставления такого обеспечения. По сути, именно право заказчика устанавливать требования по гарантии обеспечения обязательств пришло на смену произвольным требованиям к мощностям, финансовому положению и персоналу. Как отметил начальник управления по контролю за размещением государственного заказа ФАС России М. Евраев, «у нас нет предпринимателей, которые приходят на торги, чтобы получить на них убытки, – все приходят получить прибыль. И предприниматель изначально знает, что если он сделает свою работу некачественно, то он не просто не получит за нее денег, но и понесет реальные убытки по гарантии обеспечения обязательств, которую заказчик должен требовать до подписания контракта в размере до 30% стоимости заказа. Это создает у предпринимателей жесткую мотивацию качественно исполнять принятые на себя обязательства».

В то же время законом о государственных и муниципальных закупках предусмотрены случаи установления предварительных требований к участникам при размещении заказов на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объекта капитального строительства путем проведения аукциона, если начальная (максимальная) цена контракта составляет 50 млн рублей и более. А именно: выполнение за последние пять лет работ по одному из объектов капитального строительства, стоимость которых составляет не менее чем 20% начальной цены. Данные поправки дополняют норму закона о размещении заказов на строительство с 1 января 2008 г. исключительно на аукционах.

Новый закон о закупках также предусматривает специальные правила размещения заказа путем проведения запроса котировок в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера. Так, в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера заказчик, уполномоченный орган проводят предварительный отбор участников размещения заказа, квалификация которых соответствует предъявляемым требованиям и которые могут в возможно короткий срок без предварительной оплаты и (или) с отсрочкой платежа осуществить поставки необходимых товаров, выполнение работ, оказание услуг. По ре-

зультатам предварительного отбора составляется перечень поставщиков, включающий в себя участников размещения заказа, прошедших предварительный отбор, в целях размещения у них заказа на поставку указанных товаров, выполнение работ либо оказание услуг для государственных или муниципальных нужд путем запроса котировок. Указанный перечень подлежит ежегодному обновлению путем проведения предварительного отбора. Перечень товаров, работ, услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Многим участникам размещения заказов пришлось также освоить и неизвестную ранее процедуру обжалования в ФАС России и Росбронзаказе действий (бездействия) заказчиков, что также является одним из нововведений закона о размещении заказов. 20 февраля 2006 г. вышло постановление Правительства Российской Федерации № 94, закрепившее полномочия по контролю за соблюдением закона о государственных и муниципальных закупках за ФАС России и Росбронзаказом в части контроля в сфере госбронзаказа.

В настоящее время основными направлениями деятельности антимонопольного органа в сфере размещения заказов являются:

- проведение плановых и внеплановых проверок соблюдения законодательства о размещении заказов;
- рассмотрение жалоб на действия (бездействие) заказчиков, уполномоченных органов, специализированных организаций, конкурсных, аукционных или котировочных комиссий;
- согласование проведения закрытых торгов;
- согласование размещения заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика);
- ведение реестра недобросовестных поставщиков;
- рассмотрение дел об административных правонарушениях в сфере размещения заказов.

Интересно посмотреть динамику изменений в сфере контроля за размещением государственного (муниципального) заказа за период 2006–2007 гг.

ДИНАМИКА ИЗМЕНЕНИЙ В СФЕРЕ КОНТРОЛЯ ЗА РАЗМЕЩЕНИЕМ ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) ЗАКАЗА ЗА ПЕРИОД 2007–2008 ГГ.

	2007	2008
Количество поступивших жалоб в ФАС России и ее территориальные органы	3157	14337
Количество принятых решений о признании нарушения	1378	5758
Количество решений, отмененных судом	61	733
Средний размер уплаченного штрафа (тыс. руб.)	6,1	25,6

ТАБЛИЦА ◦ 1

СУД ПОДТВЕРДИЛ ОБОСНОВАННОСТЬ РЕШЕНИЯ ФАС РОССИИ В ОТНОШЕНИИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ НАЛОГОВОЙ СЛУЖБЫ

Арбитражный суд г. Москвы 22 ноября 2007 г. подтвердил обоснованность решения Федеральной антимонопольной службы о признании конкурсной комиссии Федеральной налоговой службы (ФНС) России нарушившей Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» при проведении открытого конкурса на приобретение прав пользования программными средствами (лицензий) антивирусной защиты рабочих станций, серверов и интегрированной антиспам-антивирусной защиты почтовых серверов.

Дело в отношении ФНС России (заказчик) было возбуждено по жалобе ООО «ЛЕТА Программное Обеспечение» (заявитель). В соответствии с конкурсной документацией предлагаемые участниками размещения заказа программные продукты должны быть совместимы с Lotus Domino. ООО «ЛЕТА Программное Обеспечение» предложило средство антивирусной защиты «Антивирус NOD 32 Enterprise Edition».

КСТАТИ

ФАС России выяснила, что в заявке на участие в конкурсе компания предоставила сведения о совместимости предлагаемого программного средства антивирусной защиты с Lotus Domino. Однако заказчик не согласился с этим и отказал заявителю в допуске к участию в конкурсе, что является нарушением ч. 2 ст. 12 Федерального закона № 94-ФЗ. Кроме того, заказчик требовал наличия в заявке нотариально заверенных копий сертификатов уполномоченного органа, а все справки, представляемые участниками размещения заказа, должны быть датированы не ранее публикации заказчиком объявления о проведении открытого конкурса в официальном печатном издании. Указанные требования противоречат ч. 4 ст. 25 Федерального закона № 94-ФЗ.

ФАС России также выяснила, что в протоколе оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе отсутствует порядок оценки и сопоставления указанных заявок, что нарушает ч. 10 ст. 28 Федерального закона № 94-ФЗ.

ФАС России признала ФНС России нарушившей законодательство о госзаказе и выдала предложение об отмене протокола рассмотрения заявок на участие в конкурсе, а также протокола оценки и сопоставления заявок, в соответствии с которым победителем конкурса было признано ООО «Систематика».

Не согласившись с таким решением ФАС России, ООО «Систематика» обратилось в Арбитражный суд г. Москвы. Однако суд признал доводы компании необоснованными, подтвердив тем самым правоту ФАС России.

Необходимо отметить также лавинообразный характер поступления жалоб в ФАС России. Количество поступивших жалоб в 2007 г. (9 955 жалоб) превышает в 4 раза количество жалоб 2006 г. (2 443 жалобы). За 2007 г. 58% жалоб были признаны обоснованными. Это означает отмену результатов торгов или отдельного этапа торгов, на котором были совершены грубые нарушения закона, и привлечение к административной ответственности. При этом наибольшее количество штрафов наложено за нарушение сроков опубликования в официальном СМИ или в сети Интернет извещения о проведении торгов, протоколов заседаний комиссии, конкурсной документации, необоснованный отказ в допуске к торгам, нарушения в составлении документации торгов⁹⁸.

В 2007 г. ФАС России возбудила 5 068 дел об административных правонарушениях, из них 1 654 – при размещении заказов для федеральных нужд, 1 182 – при размещении заказов для нужд субъектов Российской Федерации и 2 232 – при размещении заказов для муниципальных нужд. По итогам рассмотрения было выдано 2 500 постановлений о наложении административного штрафа на общую сумму 37 870 тыс. рублей.

Значительное увеличение количества жалоб в контролирующие органы за период 2006–2007 гг. означает, что предприниматели видят, что ситуация меняется и теперь можно не только участвовать в торгах, но и начинать побеждать в них, отстаивая свои права. А защита предпринимателями своих прав – это главная движущая сила реализации реформы на практике.

Как показало исследование ВЦИОМ «Восприятие и оценка деятельности Федеральной антимонопольной службы экспертным сообществом и населением России», проведенное в 2007 г., примерно половина (45–55%) предпринимателей не владеют информацией о том, что делает ФАС России для создания благоприятной конкурентной среды в сфере размещения госзаказов⁹⁹.

Многое из этого объясняется тем, что закон вступил в силу лишь в январе 2006 г., а активно начал применяться к середине 2006 г. Отсюда вытекает незнание большинства предпринимателей о новых возможностях ФАС России, инерционность мышления представителей бизнеса и неумение и нежелание отстаивать свои права.

Отметим, однако, что ФАС России активно проводила и проводит разъяснительную работу с государственными и муниципальными заказчиками, налаживала взаимоотношения с уполномоченными на осуществление контроля в сфере размещения заказов органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления. К октябрю 2006 г. сотрудники ФАС России приняли участие в организации и проведении более чем 350 семинаров по разъяснению положений закона о размещении заказов.

По данным ФАС России, основными нарушениями законодательства о размещении заказов в 2006 г. являлись следующие нарушения:

- заказчики не размещали извещение о проведении торгов на официальном сайте;

98 ФАС России подвела итоги по контролю за размещением госзаказа за первое полугодие 2007 г. [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_15205.shtml.

99 Восприятие и оценка деятельности Федеральной антимонопольной службы экспертным сообществом и населением России [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fas.gov.ru/competition/15168.shtml>.

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ НАРУШИЛО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ГОСЗАКАЗЕ

1 октября 2007 г. Федеральная антимонопольная служба признала котировочную комиссию Федерального агентства по образованию нарушившей Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» при проведении запроса котировок на приобретение плакетки «Федеральное агентство по образованию».

Дело в отношении котировочной комиссии было возбуждено по жалобе ООО «Город».

ФАС России в ходе рассмотрения жалобы установила, что заявка победителя – ООО «Лидер» – содержит два предложения на один запрос котировок, что нарушает ч. 1 ст. 46 Федерального закона № 94-ФЗ. Антимонопольная служба также установила, что заказчик не разместил проект государственного контракта на официальном сайте, что противоречит ч. 1 ст. 45 Федерального закона № 94-ФЗ. Кроме того, котировочная комиссия нарушила ч. 3 ст. 47 Федерального закона № 94-ФЗ при рассмотрении и оценке котировочных заявок, необоснованно допустив участника к участию в запросе котировок.

ФАС России приняла решение выдать Федеральному агентству по образованию предложение об устранении выявленных нарушений, внести изменения в извещение о проведении запроса котировок и продлить срок подачи котировочных заявок на четыре рабочих дня со дня внесения таких изменений.

- в извещении о проведении торгов и конкурсной документации заказчиками устанавливались критерии оценки заявок на участие в конкурсе, не предусмотренные законом о размещении заказов;

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО КУЛЬТУРЕ И КИНЕМАТОГРАФИИ НАРУШИЛО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ГОСЗАКАЗЕ

7 ноября 2007 г. Федеральная антимонопольная служба направила Федеральному агентству по культуре и кинематографии (заказчик) решение по жалобе ЗАО «Бина» на действия заказчика при проведении открытого конкурса на поставку свето- и звукотехнического оборудования по лотам № 1 и № 2.

ФАС России выяснила, что к участникам размещения заказа были установлены дополнительные требования, противоречащие Федеральному закону № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». В частности, заказчик требовал предоставить свидетельство о регистрации участника размещения заказа на территории Российской Федерации, сведения, подтверждающие качество выполнения аналогичных и эквивалентных поставок, сведения о ресурсах компании (материальных и технических ресурсах, профессиональных и технических кадрах, финансовых ресурсах), а также установил дополнительные требования к выписке из единого государственного реестра юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Это нарушает ч. 4 ст. 25 и ч. 2.1 ст. 22 Федерального закона № 94-ФЗ.

Кроме того, в извещении о проведении конкурса не содержится сведений о месте вскрытия конвертов, рассмотрения заявок и подведения итогов конкурса, а также о месте поставки товаров и количестве поставляемого товара, что противоречит ч. 4 ст. 21 Федерального закона № 94-ФЗ.

В результате рассмотрения жалобы антимонопольная служба также установила, что по обоим лотам уже заключены государственные контракты на поставку оборудования. В связи с этим в своем решении ФАС России указала на возможность отмены результатов торгов в судебном порядке.

- заказчики не устанавливают значения критериев оценки заявок на участие в конкурсе и не определяют порядок оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе, что делает процедуру оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе непрозрачной и является грубым нарушением закона о размещении заказов;

ФАС РОССИИ ПРИЗНАЛА ФЕДЕРАЛЬНУЮ СЛУЖБУ ОХРАНЫ НАРУШИВШЕЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ГОСЗАКАЗЕ

4 сентября 2007 г. Федеральная антимонопольная служба признала Федеральную службу охраны Российской Федерации нарушившей Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» при проведении открытого конкурса на право заключения государственного контракта по капитальному ремонту объектов ФСО России по четырем лотам.

Дело в отношении ФСО России было возбуждено по жалобе строительной компании «Адлер».

В процессе рассмотрения дела ФАС России выяснила, что заказчик – ФСО России – в конкурсной документации не

установила значимость критериев, согласно которым проводились оценка и сопоставление заявок. Это противоречит п. 7 ст. 65 Федерального закона № 94-ФЗ.

ФАС России признала ФСО России нарушившей законодательство о госзаказе и выдала предложение заказчику не допускать впредь подобных нарушений. Кроме того, антимонопольная служба приняла решение о возбуждении административного дела по ч. 1 ст. 7.30 КоАП Российской Федерации в отношении конкурсной комиссии заказчика.

- в конкурсной документации заказчики устанавливают не предусмотренные законом о размещении заказов требования к участникам размещения заказа, например наличие опыта выполнения работ (оказания услуг), наличие квалифицированного персонала, наличие производственных мощностей и материально-технических ресурсов, что также является грубым нарушением закона о размещении заказов и отменяется ФАС России при рассмотрении жалоб;
- заказчиками нарушаются предусмотренные законом о размещении заказов сроки проведения процедуры вскрытия конвертов, процедуры рассмотрения заявок на участие в конкурсе, процедуры оценки и сопоставления заявок;

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ СЛУЖБЫ СПЕЦИАЛЬНОЙ СВЯЗИ И ИНФОРМАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ОХРАНЫ НАРУШИЛО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ГОСЗАКАЗЕ

6 августа 2007 г. Федеральная антимонопольная служба признала обоснованной жалобу ОАО «Ингосстрах» о нарушении Финансово-экономическим управлением Службы специальной связи и информации Федеральной службы охраны Российской Федерации законодательства о размещении заказов при проведении открытого конкурса на оказание услуг по осуществлению обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств для нужд Спецсвязи Федеральной службы охраны России. Нарушение выразилось в нарушении Финансово-экономическим управлением Службы специальной связи и информации Федеральной службы охраны Российской Федерации сроков опубликования извещения о проведении открытого конкурса и конкурсной документации, а также в нарушении порядка предоставления конкурсной документации.

Финансово-экономическое управление Службы специальной связи и информации Федеральной службы охраны Российской Федерации (заказчик) разместило на официальном сайте по размещению заказов извещение о проведении данного конкурса 7 июня 2007 г., указав, что сроком окончания подачи заявок и вскрытия конвертов является 28 июня 2007 г. Одновременно с извещением на данном сайте была размещена конкурсная документация. Таким образом, сроки, установленные в извещении, не соответствовали требованиям законодательства о размещении заказов, в соответствии с которым извещение о проведении конкурса размещается на официальном сайте не менее чем за 30 дней до дня вскрытия конвертов.

По итогам рассмотрения дела ФАС России признала Финансово-экономическое управление Службы специальной связи и информации Федеральной службы охраны Российской Федерации нарушившим законодательство о госзаказе. Одновременно в отношении должностных лиц Службы специальной связи и информации Федеральной службы охраны Российской Федерации возбуждено административное производство по признакам административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

- заказчиками в конкурсной документации устанавливаются требования о предоставлении в составе заявки на участие в конкурсе документов и сведений, не предусмотренных законом о размещении заказов¹⁰⁰.

К основным нарушениям, выявленным ФАС России в сфере размещения заказов для государственных и муниципальных нужд в первом полугодии 2007 г., относятся:

- выбор заказчиками неправильного способа размещения заказа;
- установление заказчиками противоречащих законодательству требований к участникам размещения заказа;

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО НАУКЕ И ИННОВАЦИЯМ НАРУШИЛО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ГОСЗАКАЗЕ

1 августа 2007 г. Федеральная антимонопольная служба признала конкурсную комиссию Федерального агентства по науке и инновациям нарушившей Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» при проведении открытого конкурса на право заключения государственного контракта на выполнение комплексных проектов в рамках федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 гг.». В конкурсной документации Федерального агентства по науке и инновациям в нарушение указанного федерального закона включено требование о привлечении участниками конкурса внебюджетных средств. Рассмотрев дело, ФАС России признала жалобу Института космических исследований Российской академии наук обоснованной и предписала конкурсной комиссии Федерального агентства по науке и инновациям:

- отменить протокол вскрытия конвертов в связи с тем, что в контракте не была указана его цена;
- привести конкурсную документацию в соответствие с требованиями Федерального закона № 94-ФЗ;
- в связи с внесением изменений в конкурсную документацию продлить срок подачи заявок на 20 дней.

- необоснованный отказ в допуске участников размещения заказов к торгам или к запросу котировок;

ФАС РОССИИ ПРИЗНАЛА ФЕДЕРАЛЬНУЮ ТАМОЖЕННУЮ СЛУЖБУ НАРУШИВШЕЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ГОСЗАКАЗЕ

Федеральная антимонопольная служба 19 октября 2007 г. выпустила решение о признании Федеральной таможенной службы России (ФТС России) нарушившей ч. 2 ст. 12 Федерального закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» при проведении открытого аукциона на поставку средств вычислительной техники и периферийного оборудования для нужд ФТС России по лоту № 1. Дело в отношении ФТС России было возбуждено по жалобе ООО «ТК “Неоторг”».

В ходе рассмотрения жалобы ФАС России установила, что аукционная комиссия заказчика отказала ООО «ТК “Неоторг”» в допуске к участию в аукционе из-за предоставления недостоверных сведений. Однако заказчик не предъявил антимонопольной службе документы, подтверждающие предоставление ООО «ТК “Неоторг”» недостоверных сведений. В то же время ФАС России выяснила, что в заявке заявителя указана характеристика товара, соответствующая требованиям аукционной документации.

На этом основании антимонопольная служба признала отказ Федеральной таможенной службы в допуске к участию в аукционе ООО «ТК “Неоторг”» необоснованным.

ФАС России предписала ФТС России отменить протокол рассмотрения заявок на участие в аукционе по лоту № 1 и провести рассмотрение заявок на участие в аукционе в порядке, установленном документацией об аукционе и законодательством о госзаказе. Кроме того, в отношении должностных лиц заказчика возбуждено административное производство.

- установление в конкурсной документации критериев оценки заявок на участие в конкурсе, не предусмотренных Федеральным законом № 94-ФЗ;
- отсутствие в извещении о проведении конкурса и в конкурсной документации порядка оценки заявок на участие в конкурсе;
- несвоевременное размещение протоколов торгов¹⁰¹.

Другим важным направлением деятельности ФАС России в сфере размещения заказов является согласование размещения заказов у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) и согласование размещения заказов путем проведения закрытых торгов, которые осуществляются в соответствии с порядком, установленным приказом Минэкономразвития России от 3 мая 2006 г. № 124.

В 2006 г. антимонопольное ведомство рассмотрело 1 131 обращение о согласовании размещения заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), причем согласование ФАС России получено в 66% случаев. В случаях, когда при проведении торгов были допущены грубые нарушения процедуры размещения заказов, антимонопольное ведомство отказывает в согласовании размещения заказов у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика).

¹⁰¹ ФАС России подвела итоги по контролю за размещением госзаказа за первое полугодие 2007 г. [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_15205.shtml.

В 2007 г. комиссия ФАС России по контролю в сфере размещения заказов путем проведения закрытых торгов и аукционов рассмотрела 479 обращений о согласовании размещения заказа путем проведения закрытого конкурса, закрытого аукциона, из них в 419 случаях было принято решение о согласовании проведения закрытого конкурса (аукциона).

В 37 случаях обращения о согласовании проведения закрытых торгов были возвращены заявителям по формальным основаниям, в том числе в связи с непредоставлением заказчиками полного перечня лиц, приглашаемых к участию в закрытом конкурсе, невключением в данный перечень всех лиц, обладающих лицензиями на проведение работ, оказание услуг, соответствующих предмету заказа, и имеющих доступ к сведениям, составляющим государственную тайну. Заказчики зачастую предполагают пригласить к участию в закрытом конкурсе, закрытом аукционе не более трех организаций, что противоречит как требованиям закона о размещении заказов, так и приказу Минэкономразвития России от 3 мая 2006 г. № 124. Поэтому в подобных ситуациях заказчикам направляется запрос о предоставлении дополнительной информации, а рассмотрение обращения приостанавливается до получения необходимых документов.

ФАС России продолжила совершенствование закона после его принятия. Первая часть поправок вступила в силу весной, вторая часть – осенью 2007 г.¹⁰² Согласно поправкам контролирующим органам субъектов Российской Федерации предоставлены дополнительные полномочия. В частности, они имеют возможность рассматривать жалобы и проводить внеплановую проверку размещения заказов для муниципальных нужд, а также применять санкции в соответствии с КоАП Российской Федерации.

В соответствии с поправками заказчик имеет возможность дополнительно закупить товары на сэкономленные в ходе торгов средства без проведения новой процедуры по стоимости товаров, зафиксированной на прошедших торгах. В новой редакции закона закреплено, что заказчик не обязан, а вправе проверять соответствие участника размещения заказа установленным в Федеральном законе № 94-ФЗ требованиям. Согласно поправкам заказчик не может требовать сертификат на конкретную партию товара при подаче заявки на участие в конкурсе, а только при поставке товара.

Одно из новшеств – введение в повседневную практику закупок на электронных площадках, ограничения на работу которых снимаются с 1 января 2010 г.

Законом устанавливаются особенности размещения заказов на создание произведений литературы и искусства, на финансирование проката или показа национальных фильмов. Например, вводятся дополнительные требования к составу конкурсной комиссии, определяются особенности оценки и сопоставления конкурсных заявок, предусматривается возможность направлять от имени заказчика приглашения принять участие в открытом конкурсе лицам, которые способны создать произведения литературы и искусства, являющиеся предметом контракта¹⁰³.

В 2007 г. Госдума приняла поправки к Кодексу об административных правонарушениях Российской Федерации, ужесточающие санкции за нарушение законодательства о госзаказе. С октября 2007 г. они существенно повышены – до 50 тыс. рублей на одно должностное лицо, а если это конкурсная комиссия – то на каждого ее члена, а не только на председателя или секретаря. По сути, введена персональная ответственность за принимаемые решения. Согласно поправкам наказание предусмотрено и для чиновника, подписавшего в процессе торгов контракт по иной цене, нежели цена, сложившаяся на торгах.

Поправки позволяют присуждать административный штраф, но тогда обвинители смогут завести либо уголовное дело, либо административное, замечает партнер московской коллегии адвокатов «ФБК-Право» Петр Достовалов¹⁰⁴. По его мнению, привлечь чиновника к уголовной ответственности очень трудно, еще труднее доказать размер ущерба. Штраф же будет присужден по формальному составу, если есть изменение цены контракта по сравнению с торгами.

Такие размеры штрафа стимулируют чиновников не подписываться под нечестно проведенными закупками. Для чиновника важна не величина наказания – наложение штрафа фактически приведет к его увольнению, замечает партнер компании «Альфа консалтинг» Александр Иванов.

102 Вступил в силу самый большой пакет поправок в законодательство о госзаказе [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_15376.shtml.

103 В. Путин подписал закон о госзаказе на произведения искусства // РИА «Новости». – 2007. – 26 июля.

104 Казьмин Д. Штраф за госзакупки // Ведомости. – 2007. – 10 июня.

Наибольший штраф грозит за неопубликование информации о размещении заказа и неисполнении предписаний ФАС России.

Компании берут на себя минимум обязанностей (подготовка документации, согласование с заказчиком), так что большая часть нарушений совершается чиновниками, замечает заместитель генерального директора специализированной организации по госзакупкам «Консалтинг и прокьюремент» Александр Строганов. Если же заказчик попросит не размещать протокол, компания потребует с него компенсацию, и штраф не сыграет роли, предполагает он: «Все зависит от ее готовности рисковать именем»¹⁰⁵.

Благодаря поправкам в КоАП появятся и новые составы правонарушений, в том числе неисполнение предписаний ФАС России и непредоставление информации (для чиновников – до 50 тыс. рублей, для компаний – до 500 тыс. рублей). Это самые распространенные нарушения, но раньше ФАС России не могла наказывать за них.

Для более эффективного контроля за соблюдением законодательства о государственных и муниципальных закупках ФАС России активно сотрудничает с правоохранительными органами и Росфиннадзором. Так, соглашение о взаимодействии ФАС России с МВД было заключено между ведомствами еще в конце 2004 г. А соглашение между ФАС России и Росфиннадзором – в марте 2007 г. Ведомства рассчитывают, что в результате улучшится контроль за расходованием более 4 трлн рублей в год – именно в такую сумму оценивается ежегодный государственный и муниципальный заказ. Соглашение «О сотрудничестве и координации деятельности при осуществлении полномочий в установленных сферах деятельности» предусматривает «обмен информацией, представляющей взаимный интерес для сторон», а также проведение совместных проверок.

«Мы приветствуем любые шаги, направленные на повышение транспарентности и реальной конкуренции при размещении госзаказа», – заявил глава пресс-службы РСПП Никита Масленников. По его словам, бизнес «уже до печенок достала» ситуация, когда победитель конкурса известен заранее¹⁰⁶.

В 2005 г. в ФАС России и Минэкономразвития России родились предложения «навести порядок с закупками в естественных монополиях». По словам статс-секретаря министерства Андрея Шаронова, «объем госзакупок на уровне естественных монополий в полтора раза выше, чем на общегосударственном». Однако на конкурсной основе было размещено 37% договоров, тогда как в госсекторе конкурсы на тот момент проводились в 66% случаев.

Данные Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) свидетельствуют о значительной экономии бюджетных средств при реализации прозрачной процедуры торгов: «В Италии выполнение европейского норматива о проведении публичных торгов по закупке вагонов для скоростных поездов привело к снижению цены на 30%. По оценкам Бразилии, эта страна экономит 20% после введения процедуры публичных закупок через Интернет посредством обратного аукциона. В Финляндии проведение торгов на приобретение услуг общественного транспорта снизило удельные затраты на 27%. В Гетеборге (Швеция) после введения конкурентных торгов в области общественного транспорта государственные субсидии упали на 30%. Колумбийское министерство обороны сообщает об экономии при приобретении товаров военного назначения в размере 47% за счет повышения прозрачности при осуществлении процедур проведения закупок»¹⁰⁷.

КСТАТИ

По словам мэра Москвы Ю. Лужкова, экономия бюджетных средств от внедрения конкурсных процедур составляет около 9% от общего бюджета города¹⁰⁸. Глава Счетной палаты Российской Федерации Сергей Степашин считает, что ситуация с госзаказом стала меняться. «До последнего времени ситуация с госзакупками вызывала очень много вопросов и споров. Тендеры или выигрывали «свои», или они просто не проводились», – сказал С. Степашин. Он отметил, что уголовные дела, которые были возбуждены по поводу Фонда обязательного медицинского страхования (ФОМС), были основаны на проверке. Проверяющие, в том числе и Счетная палата, выявили, что в этом ведомстве вообще тендеров не проводилось¹⁰⁹.

По данным руководителя Комиссии Госдумы по противодействию коррупции Михаила Гришанкова, в 2006 г. ущерб от нарушений в сфере госзаказа составил около 300 млн рублей.

105 Там же.

106 Там же.

107 Евраев М. Я. О реформе государственного и муниципального заказа // Госзаказ. – 2006. – 8 июня.

108 Юрий Лужков: «Москва развивается благодаря конкуренции» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_13263.shtml.

109 С. Степашин: «Ситуация с госзакупками меняется» // ИА «Альянс-Медиа». – 2006. – 25 дек.

Проверки аудиторов Счетной палаты показали, что новый закон еще имеет пробелы, которыми ловко пользуются заинтересованные лица. Штрафы же для чиновников составляют десятки тысяч рублей на фоне заключаемых многомиллионных контрактов. Счетная палата предлагает ужесточить наказания для чиновников, а также рекомендует четко прописать возможность дробления госзакупок на группу взаимосвязанных контрактов.

К Счетной палате присоединяется и Генпрокуратура, представители которой предлагают внести изменения в Арбитражный процессуальный кодекс и наделить прокуроров правом обращаться в Арбитражный суд с иском о признании заключенных с нарушением законодательства контрактов недействительными¹¹⁰.

По словам министра финансов России Алексея Кудрина, если план закупок для государственных нужд будет утверждаться законом или постановлением правительства сразу на три года, это «приведет к увеличению эффективности расходования бюджетных средств»¹¹¹.

В целом все эксперты отмечают положительный эффект от введения нового закона о закупках в силу. Со вступлением в силу закона экономия бюджета Российской Федерации в 2006 г. составила более 106 млрд рублей, в 2007 г. – уже более 168 млрд рублей. В 2008 году контроль за осуществлением госзакупок позволил сэкономить государству более 260 млрд. рублей бюджетных средств, что сопоставимо с расходами бюджета на образование.

По данным ФАС России, чаще всего жалобы на нарушение закона о закупках поступают в антимонопольный орган на проведение конкурсов и аукционов в сфере образования, здравоохранения и пенсионного обеспечения.

Большинство экспертов признают, что со вступлением в силу закона о закупках для государственных нужд ситуация в этой сфере качественно улучшилась. К примеру, если до вступления закона в силу через торги проводилось не более 1% закупок для государственных и муниципальных нужд, то сегодня эта цифра намного больше. В частности, только в Татарстане 48% госзаказа было проведено через аукционы, причем 35% из них – через электронные торги.

По мнению статс-секретаря – заместителя руководителя ФАС России А. Цариковского, ФАС России если не уменьшила коррупцию в сфере государственных и муниципальных закупок, то, во всяком случае, подняла квалификацию заказчиков в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Столь явных нарушений, как раньше, сегодня уже нет, формально практически все правила проведения аукционов соблюдаются, отметил заместитель руководителя ФАС России¹¹².

В частности, стали популярными такие злоупотребления, как сговор между претендентами. Например, участники конкурса договариваются о том, кто какой объем работ будет выполнять или какой товар поставит. При этом условия предлагает только один, остальные фактически с ним не конкурируют, хотя в конкурсе участвуют. Таким образом, формально закон соблюден¹¹³.

По словам А. Цариковского, за первую половину 2007 г. с 1 октября максимальный штраф для чиновника составляет до 50 тыс. рублей, причем штрафовать разрешается за каждое нарушение законодательства о госзаказе. Кроме того, ФАС России сможет налагать штраф на каждого члена комиссии, голосовавшего за незаконное решение, отмечают в ведомстве. Для организации штрафы составляют до 500 тыс. рублей¹¹⁴.

Вместе с тем ФАС России, со своей стороны, предлагает рассмотреть вопрос о внесении соответствующих статей, касающихся преступлений в сфере размещения государственного и муниципального заказа. Процесс размещения государственных заказов включает в себя 13 млн процедур в год. Отследить их все в рамках даже тотального контроля нереально. Поэтому успехи в борьбе с коррупцией зависят и от самих бизнесменов, которые должны защищать свои права. По словам начальника управления по контролю за размещением государственного заказа Федеральной антимонопольной службы России М. Евраева, «введение аукционов на строительство, создание единого интернет-портала и переход на электронные аукционы, ограничение субъективных критери-

110 Васильева Ю. Закупка с последствиями // Российская Бизнес-газета. – 2007. – № 621.

111 Фрадков: «Ситуация с госзакупками на конкурсной основе только ухудшается» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.newslab.ru/news/164456/print>.

112 В. Корочкин: «Необходимо повысить ответственность чиновника в сфере госзакупок» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.opora.ru/press/news/2007/09/12/v.-korochkin-neobkhodimo-povysit-otvetstvennost-chinovnika-v>.

113 Как продается госзаказ // Капитал. – 2007. – № 35 [221].

114 Васильева Ю. Закупка с последствиями // Российская Бизнес-газета. – 2007. – № 621.

ев на конкурсах позволит снизить коррупцию в сфере государственного и муниципального заказа в несколько раз, и приведет к экономии бюджетных средств до 1 трлн рублей ежегодно»¹¹⁵.

Кроме указанных мер ФАС России предлагает законодательно закрепить возможность поощрения тех заказчиков, которые при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг сумели значительно сэкономить бюджетные средства.

ФАС России также предлагает внести в закон изменения в части полномочий по отставанию своих решений и выданных предписаний в судах общей юрисдикции. В настоящее время ФАС России не имеет возможности опротестовывать решения судов первой инстанции.

Одна из последних инициатив антимонопольного органа и Минэкономразвития России связана с необходимостью создания Единого портала госторгов на базе федеральных информационных центров. В настоящее время в большинстве случаев опубликование информации о торгах как на госзакупки, так и на продажу (реализацию), в том числе государственного имущества, осуществляется на различных официальных сайтах и различных аппаратно-технических комплексах, что не обеспечивает должный уровень прозрачности, сохранности и некорректируемости информации о торгах. Это, в свою очередь, ведет к злоупотреблениям при проведении государственных торгов и неэффективному расходованию бюджетных средств.

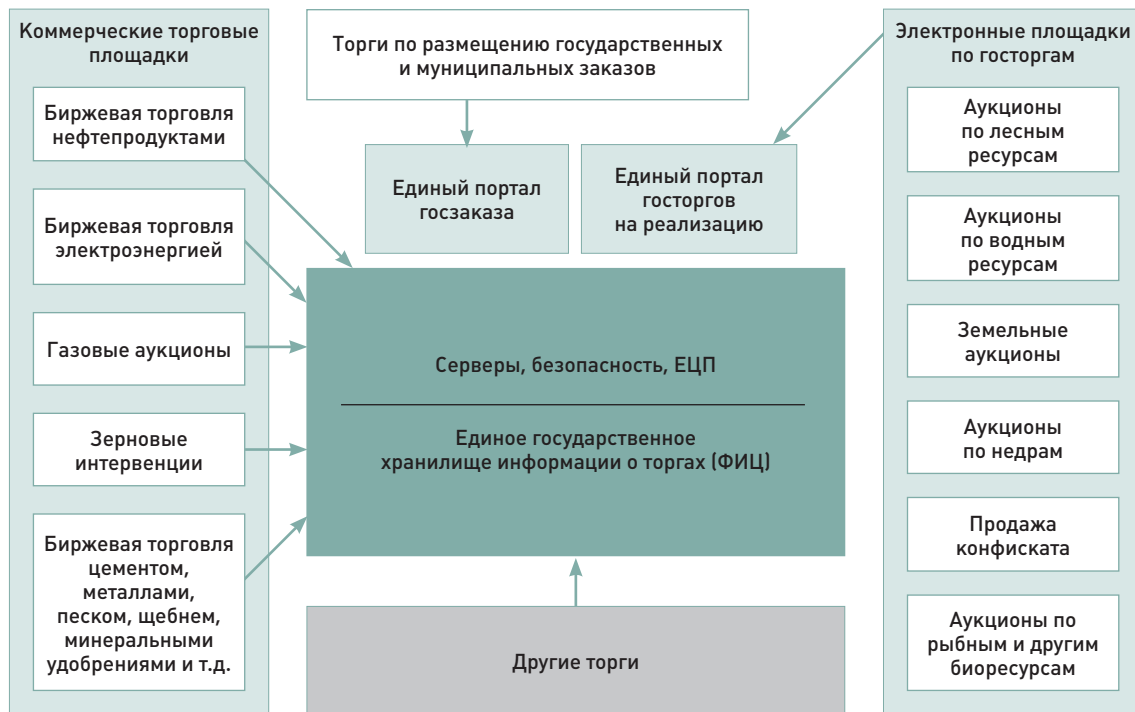
Для повышения открытости информации о торгах, обеспечения мониторинга цен, складывающихся на государственных торгах, защиты информации от несанкционированного изменения и сохранности данных, а также для обеспечения должного контроля за соблюдением требований законодательства при проведении торгов со стороны контролирующих органов предлагается обеспечить размещение всей информации о торгах на двух базовых информационных ресурсах (сайтах) – для размещения информации о торгах на закупки и торгах на продажу (реализацию) – на базе аппаратно-технического комплекса Федерального информационного центра (ФИЦ).

Действующее земельное, водное, лесное, инвестиционное и иное законодательство не определяет единого информационного интернет-ресурса для размещения информации о государственных и муниципальных торгах на реализацию (продажу) – функционируют официальные сайты и печатные издания Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, где размещается информация о проведении торгов на продажу (реализацию) по рыбным и другим биоресурсам, по недрам, лесным ресурсам, водным ресурсам, земельным аукционам и т.д. В отдельных отраслях не предусмотрено публичное размещение информации о проводимых торгах.

По данному направлению предлагается создание аналогичного общероссийского сайта в сфере государственных и муниципальных торгов на продажу (реализацию). Для осуществления этого мероприятия необходимо внести в законодательство Российской Федерации изменения, предусматривающие замену различных информационных ресурсов (сайты, печатные издания) для опубликования информации о торгах единым общероссийским порталом для размещения информации о государственных и муниципальных продажах.

115 Осенью вступят в силу антикоррупционные поправки в законодательство о госзаказе [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_14380.shtml.

РОЛЬ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ ЦЕНТРОВ
(ФИЦ – ГОСУДАРСТВЕННОЕ ХРАНИЛИЩЕ ИНФОРМАЦИИ
О РАЗЛИЧНЫХ ТОРГАХ, В ТОМ ЧИСЛЕ БИРЖЕВЫХ)



Также необходимо обеспечить для биржевой торговли создание законодательной базы, которая позволила бы создать условия для формирования справедливых рыночных цен на биржевые товары. В настоящее время торги, проходящие на товарных биржах в Российской Федерации, в основной массе не обеспечивают условий для формирования рыночных цен на торгуемые группы биржевых товаров. В законе Российской Федерации от 20 февраля 1992 г. № 2383-1 «О товарных биржах и биржевой торговле» не установлены требования к правилам биржевой торговли, которые должны обеспечить создание справедливого и прозрачного рынка. Законом о товарных биржах не предусмотрено механизмов осуществления контроля и надзора за деятельностью товарных бирж и участников торгов, в том числе за процессом образования цены.

Необходимо принятие нового закона «О биржах и организованных торгах», предусматривающего детальное регулирование биржевой деятельности на всех рынках, в том числе товарных. Желательно установить требования к внутренним документам биржи, предусмотреть предварительную регистрацию основных документов биржи, регламентирующих порядок проведения торгов, предоставить регулятору право устанавливать дополнительные требования к порядку проведения организованных торгов, а также определить конкретные формы регулирования и контроля за организаторами торгов.

В антимонопольном органе видят следующие преимущества внедрения единой информационной системы о торгах:

1. Единый портал государственных закупок – консолидация информации обо всех закупках в Российской Федерации на одной информационной площадке, следствием чего станет расширение круга участников торгов.
2. Осуществление функций по организации участия государственных органов в торгах (определение даты начала участия в торгах разных государственных органов с целью предотвращения конкуренции между ними при участии в закупках).

3. Резервное копирование всех сделок, заключенных на биржах.
4. Администрирование из единого центра – контроль торгов на товарных биржах, подключенных к ЕИТ.
5. Прозрачность совершения сделок.
6. Автоматический контроль типовых нарушений.
7. Прозрачность сделок для налоговых и таможенных органов.
8. В случае биржевой торговли для вывоза за границу – автоматическое уведомление таможенных органов.
9. Возможность сверки произведенных операций.
10. Мониторинг цен в региональных и временных разрезах.
11. Возможность прямого доступа в режиме реального времени к торгам различных типов для большого количества контролирующих органов и заинтересованных ведомств.
12. Проведение контрольных мероприятий (проверок) посредством удаленного доступа, без выезда на место.

Подводя итог, можно сказать, что необходимость ужесточения контроля государства за осуществлением госзаказа была очевидна для всех. Непрозрачная и коррупционная ситуация с размещением государственного и муниципального заказа, объем которого составляет примерно 10% ВВП страны, вызывала всеобщее неудовольствие.

В целом можно отметить, что в стране принимаются активные меры, направленные на повышение транспарентности и внедрение реальной конкуренции при размещении госзаказа. Следующий шаг – перевод на процедуры Федерального закона № 94-ФЗ закупок естественных монополий и государственных корпораций. Основой же для изменения ситуации в сфере госзаказа явился закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», в разработке которого активно участвовала ФАС России.

Рекламная пауза

Принятие нового закона «О рекламе» стало долгожданным событием в жизни рекламного сообщества. Прежний закон «О рекламе» был введен в действие в середине 1995 г., что создало необходимые условия для более или менее цивилизованного развития рекламного рынка. Но динамичное развитие рынка рекламы и накопленный опыт практического правоприменения в этой области потребовали внесения значительных изменений в закон. Такие изменения время от времени и вносились. Это привело к тому, что требования к рекламе вообще и к рекламе отдельных товаров и услуг нашли закрепление в различных законах. В частности, требования к рекламе алкогольной продукции содержались в Федеральном законе «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», а также в Федеральном законе «О рекламе». Аналогичная ситуация складывается с закреплением отдельных положений, регулирующих отношения в области рекламы, в федеральных законах «О рынке ценных бумаг», «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг», «О лекарственных средствах», «О физической культуре и спорте», «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» и др.

Гармоничного сочетания норм не получилось, а создались условия для их различного толкования заинтересованными сторонами. Кроме того, несмотря на обилие фрагментарных норм, разбросанных по различным законам, многие положения рекламного законодательства не учитывали особенностей отношений, уже сложившихся или складывающихся на современном рекламном рынке. Появились новые способы распространения рекламы, требующие надлежащей правовой регламентации. И наоборот, ряд положений действующего рекламного законодательства не применялся.

Новый закон о рекламе, вступивший в силу в июле 2006 г., нацелен на развитие рыночных отношений, защиту от недобросовестной конкуренции в области рекламы, от ограничения конкуренции на рынке товаров, а также защиту прав потребителей товаров, работ и услуг. С этой позиции он как бы дополняет закон «О защите конкуренции». Хотя по закону о конкуренции антимонопольному органу уже были предоставлены некоторые полномочия по контролю практической рекламной деятельности (например, по контролю за взаимодействием конкурентов, в том числе в части опубликования ложной информации о конкурентах или некорректных сравнений товаров), новое рекламное законодательство нацелено на предоставление полной правовой основы регулирования рекламной деятельности с целью защиты потребителя, охраны общественного здоровья, морали и других ценностей. Оно основывается на системах и ценностях, действующих в европейских странах с рыночной экономикой.

Рассмотрим подробнее основные изменения, которые произошли в рекламном законодательстве с вступлением в силу закона «О рекламе» в 2006 г.

Прежде всего стоит обратить внимание на то, что в новом законе о рекламе изменилось определение рекламы и уточнен круг информации, которая не является рекламой. В настоящее время под рекламой понимается «информация, распространенная любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адресованная неопределенному кругу лиц и направленная на привлечение внимания к объекту рекламирования, формирование или поддержание интереса к нему и его продвижение на рынке»¹¹⁶.

В то же время не является рекламой:

- информация, раскрытие или распространение либо доведение до потребителя которой является обязательным в соответствии с федеральным законом. Например, в соответствии с законом «О лотереях», «О средствах массовой информации» или «О защите прав потребителей». Так, результаты розыгрыша призового фонда каждого тиража тиражной лотереи (в том числе стимулирующей лотереи) должны быть опубликованы в средствах массовой информации организатором лотереи в соответствии с требованиями ч. 5 ст. 18 Федерального закона «О лотереях». Следовательно, публикация в средствах массовой информации результатов розыгрыша тиражной лотереи (в том числе стимулирующей) рекламой не является;

- справочно-информационные и аналитические материалы (обзоры внутреннего и внешнего рынков, результаты научных исследований и испытаний), не имеющие в качестве основной цели продвижение товара на рынке и не являющиеся социальной рекламой;
- сообщения органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, муниципальных органов, которые не входят в структуру органов местного самоуправления, если такие сообщения не содержат сведений рекламного характера и не являются социальной рекламой;
- вывески и указатели, не содержащие сведений рекламного характера. В соответствии с п. 18 информационного письма президиума ВАС РФ от 25 декабря 1998 г. № 37 «Обзор практики рассмотрения споров, связанных с применением законодательства о рекламе» сведения, распространение которых по форме и содержанию является для юридического лица обязательным на основании закона или обычая делового оборота, не относятся к рекламной информации независимо от манеры их исполнения на соответствующей вывеске. Указание на вывеске в месте нахождения организации профиля (вида) ее деятельности – «Магазин», «Игровой клуб», «Парикмахерская», «Культурно-развлекательный центр» и т.п. – относится к обычаям делового оборота и не может рассматриваться в качестве рекламы.

Размещение в месте нахождения организации ее наименования (в том числе не совпадающего с наименованием владельца данной организации), например «Магазин “Космос”», «Культурно-развлекательный центр “Метелица”», «Ресторан “Арбат”», «Театр Сатиры», служит целям идентификации данного заведения и не может рассматриваться как его реклама. Такая информация может быть размещена на вывеске, и на нее не распространяются требования закона о рекламе, независимо от манеры исполнения указанных вывесок. Светодинамическое оформление входа и прилегающей территории предприятия (в том числе размещение светящихся сеток, гирлянд и т.п. на стенах и деревьях) без указания информации о каком-либо лице, товаре, услуге, виде деятельности или ином объекте рекламирования, также не подпадает под понятие рекламы и рекламой не является.

Закон «О защите прав потребителей» не содержит требований к количеству вывесок, размещение которых обязательно для юридического лица. При решении вопроса о разграничении размещаемой на здании обязательной для потребителей информации (вывеска) и рекламы ФАС России принимает во внимание ее целевое назначение и обстоятельства размещения такой информации на здании. Так, например, размещение крышной установки с информацией об организации на многоэтажном здании, в котором организация арендует одну комнату, расценивается как реклама этой организации, поскольку такой способ размещения информации не обеспечивает обозначения места ее нахождения и преследует иные цели.

В соответствии с ч. 3 ст. 19 закона о рекламе распространение рекламы на знаке дорожного движения, его опоре или любом ином приспособлении, предназначенном для регулирования дорожного движения, не допускается. Указание на знаках и указателях профиля организации: «Выставочный комплекс», «Шиномонтаж», «Аптека», «Хозтовары», «Гостиница» – без указания ее наименования не может рассматриваться в качестве рекламы. Вместе с тем размещение на указателе ее наименования: «Ресторан “Арбат”», «Супермаркет “Пятерочка”» – служит целям идентификации данного объекта и привлечения внимания к нему и может рассматриваться как его реклама;

- объявления физических или юридических лиц, не связанные с осуществлением предпринимательской деятельности. Например, объявления о приеме на работу;
- информация о товаре, его изготовителе, импортере или экспортере, размещенная на товаре или его упаковке;
- любые элементы оформления товара, помещенные на товаре или его упаковке и не относящиеся к другому товару;
- упоминание о товаре, средствах его индивидуализации, изготовителе или продавце товара, которое органично интегрировано в произведения науки, литературы или искусства и само по себе не является сведениями рекламного характера. В этом случае ФАС России учитывает характер такого упоминания, его контекст и соотношение с сюжетной линией произведения. Спорные моменты разрешаются с учетом мнения общественных объединений, экспертных советов, заключений специалистов.

В законе о рекламе появились определения новых терминов, таких как «объект рекламирования», «товар», «спонсор», «спонсорская реклама», «социальная реклама», «антимонопольный орган».

Важные изменения коснулись завуалированной рекламы товаров, ограниченных к рекламированию. В целях предупреждения ее распространения в законе появились дополнительные положения. Например, недобросо-

вестной признается реклама, которая представляет собой рекламу товара, реклама которого запрещена данным способом, в данное время или в данном месте, если она осуществляется под видом рекламы другого товара, товарный знак или знак обслуживания которого тождествен или сходен до степени смешения с товарным знаком или знаком обслуживания товара, в отношении рекламы которого установлены соответствующие требования и ограничения, а также под видом рекламы изготовителя или продавца такого товара¹¹⁷.

Важно осознавать, что антимонопольные органы уже давно ведут бой с завуалированной рекламой товаров, ограниченных к рекламированию. Реклама крепкого алкоголя на телевидении, в печатных СМИ и «наружке» была запрещена со вступлением в силу закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» в 1996 г. Однако производители обходили запрет, размещая замещающую рекламу, например питьевой воды, под тем же брендом, что и крепкий алкоголь. Так рекламировались Johnnie Walker (Diageo), «Флагман» (РВВК), «Гжелка» (ТПГ «Кристалл») и «На березовых бруньках» («Союз-Виктан»).

РЕКЛАМА NEMIROFF НА ТЕЛЕКАНАЛАХ ПРИЗНАНА НЕНАДЛЕЖАЩЕЙ

31 января 2006 г. комиссия Федеральной антимонопольной службы признала рекламу Nemiroff ненадлежащей, нарушающей п. 2 ст. 33 Федерального закона «О рекламе».

Дело было возбуждено в отношении телеканалов по факту распространения в январе-октябре 2005 г. спонсора показа бокса Nemiroff с указанием на рекламируемый товар – перец маринованный Nemiroff. В рекламе демонстрируется товарный знак Nemiroff, служащий для индивидуализации ряда одноименных алкогольных напитков, широко представленных в продаже. Несмотря на формальное указание на рекламируемый товар – перец маринованный, – данная реклама ассоциируется с алкогольными напитками Nemiroff.

Указанный вывод подтверждается и результатами социологических исследований, по результатам которых у 63% опрошенных в Российской Федерации и у 77% опрошенных в г. Москве данная реклама прямо ассоциируется с алкогольным напитком, водкой. Таким образом, данная реклама формирует интерес потребителей к водке Nemiroff и является рекламой водки Nemiroff. Учитывая результаты соцопросов, комиссия ФАС России выдала телеканалам предписания о прекращении нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе.

ФАС РОССИИ ПРИЗНАЛА РЕКЛАМУ НАПИТКА «ЯТЬ» НА ТЕЛЕКАНАЛАХ ВГТРК И «ТВ ДАРЬЯЛ» НЕНАДЛЕЖАЩЕЙ

10 марта 2005 г. состоялось заседание комиссии Федеральной антимонопольной службы по делам, возбужденным в отношении ВГТРК и закрытого акционерного общества (ЗАО) «ТВ Дарьял» по факту распространения рекламы напитка «Ять» на телеканалах. Поводом к возбуждению дела послужила оценка экспертным советом при ФАС России рекламы напитка «Ять» как формирующей интерес потребителей к одноименной водке. В ходе административного производства в отношении данной рекламы ВЦИОМ провел социологическое исследование, результаты которого в том числе показали, что 36,9% потребителей считают, что в данной рекламе рекламируется водка, а у 57,5% потребителей возникла ассоциация данной рекламы с водкой.

С учетом изложенного комиссия ФАС России признала данную рекламу ненадлежащей, поскольку в ней нарушены требования п. 2 ст. 33 Федерального закона «О рекламе», и приняла решение выдать ВГТРК и ЗАО «ТВ Дарьял» предписания о прекращении нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе.

ФЕДЕРАЛЬНАЯ АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА ПРИЗНАЛА ТЕЛЕКОМПАНИЮ «НТВ» НАРУШИВШЕЙ ЗАКОН О РЕКЛАМЕ

12 августа 2004 г. комиссия антимонопольного ведомства рассмотрела дело, возбужденное в отношении открытого акционерного общества (ОАО) «Телекомпания “НТВ”» по факту распространения рекламы с использованием товарного знака «Флагман» на телеканале НТВ. В отношении данной рекламы было проведено социологическое исследование, результаты которого в том числе показали, что при общей неинформативности рекламы она ассоциируется у потребителей с водкой, ассоциации с конфетами незначительны.

Комиссия с учетом проведенного социологического исследования признала данную рекламу ненадлежащей, поскольку в ней нарушены требования п. 2 ст. 33 Федерального закона «О рекламе», и приняла решение выдать ОАО «Телекомпания “НТВ”» предписание о прекращении нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе.

117 Часть 2 ст. 5 Федерального закона «О рекламе».

Одним из наиболее важных достижений нового рекламного законодательства является запрет «зонтичной» рекламы. Однако производители алкоголя считают, что найдут способы обойти запрет. «На определенное время запрет “зонтичных” будет некоей проблемой для рынка, но ненадолго: обязательно придумают что-нибудь новое», – уверен президент ТПГ «Кристалл» Сергей Зивенко. А исполнительный директор агентства SorecMedia Артем Донец считает, что запрет замещающей рекламы даже к лучшему: «Многие производители алкоголя, выстраивая “зонтичные” бренды и размещая их рекламу на телевидении, выбрасывали деньги на ветер. Четкой связи между продуктом, брендом и тем, что показывали на экране, не было». По его данным, и Martini, создавший одноименную линию спортивной одежды, и «Смирнофф», выпустивший книгу, скорее недовольны сделанным¹¹⁸.

В ФАС России обращают внимание, что теперь в законе «О рекламе» установлены дополнительные общие требования к рекламе. Так, в рекламе не допускается:

- указание на то, что объект рекламирования одобряется органами государственной власти или органами местного самоуправления либо их должностными лицами;
- демонстрация процессов курения и потребления алкогольной продукции, а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе;
- использование образов медицинских и фармацевтических работников, за исключением такого использования в рекламе медицинских услуг, средств личной гигиены, в рекламе, потребителями которой являются исключительно медицинские и фармацевтические работники, в рекламе, распространяемой в местах проведения медицинских или фармацевтических выставок, семинаров, конференций и иных подобных мероприятий, в рекламе, размещенной в печатных изданиях, предназначенных для медицинских и фармацевтических работников;
- указание на то, что рекламируемый товар произведен с использованием тканей эмбриона человека;
- указание на лечебные свойства, то есть положительное влияние на течение болезни, объекта рекламирования, за исключением такого указания в рекламе лекарственных средств, медицинских услуг, в том числе методов лечения, изделий медицинского назначения и медицинской техники¹¹⁹.

АРБИТРАЖНЫЙ СУД Г. САНКТ-ПЕТЕРБУРГА: ШТРАФ В РАЗМЕРЕ 40 ТЫС. РУБЛЕЙ НАЛОЖЕН ПРАВОМЕРНО

6 марта 2007 г. Арбитражный суд г. Санкт-Петербурга отказал в заявленных требованиях ООО «Аливект-Трэвэл ЛТД» и подтвердил законность и обоснованность штрафа, наложенного антимонопольным управлением.

Ранее Санкт-Петербургское УФАС России признало ООО «Аливект-Трэвэл ЛТД» нарушившим ст. 5 Федерального закона «О рекламе» и наложило штраф в размере 40 тыс. рублей (400 МРОТ). Нарушение выразилось в размещении компанией в журнале «Отдых от А до Я» за ноябрь 2006 г. рекламного модуля «Новый год на Кубе!!!», где демонстрируется процесс курения, что противоречит рекламному законодательству.

КСТАТИ

Кроме того, предусмотрен запрет на использование образов несовершеннолетних в рекламе алкогольной продукции, пива, табака и табачных изделий, азартных игр и пари, оружия и продукции военного назначения.

Среди новелл закона отметим также возможность распространения рекламы в детских радио- и телепередачах непосредственно в начале и непосредственно перед окончанием передачи.

В первоначальной версии закона «О рекламе» предлагалось разрешить рекламу в детских программах продолжительностью 25 минут и более, но не чаще чем раз в 25 минут, а продолжительность рекламного блока не должна была превышать четырех минут¹²⁰. При этом те ролики, в которых наблюдалась бы «дискредитация авторитета родителей и воспитателей, подрыв доверия к ним у несовершеннолетних; побуждение несовершеннолетних к тому, чтобы они убедили родителей приобрести рекламируемый товар, и создание у несовершеннолетних искаженного представления о доступности товара для любой семьи», были бы безжалостно изгнаны не только из детских, но и из любых программ¹²¹. Авторы закона объясняли появление этой нормы необходимостью привлекать средства для создания детских программ¹²². Но в окончательной редакции закона эти предложения не нашли отражения.

118 Новая редакция закона «О рекламе» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.adme.ru/adnews/2006/02/13/5185>.

119 Часть 5 ст. 5 Федерального закона «О рекламе».

120 Носкович М. // Госдума обошлась без помощи ФАС // Бизнес. – 2005. – 11 марта.

121 Носкович М. Дума урезала рекламу // Газета.ру. – 2004. – 27 дек.

122 Владимиров Д. Реклама без поблажек // Российская газета. – 2005. – 11 февр.

ФАС РОССИИ ОШТРАФОВАЛА «ТОРГОВЫЙ ДОМ ЦУМ» НА 400 ТЫС. РУБЛЕЙ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РЕКЛАМЕ

11 октября 2007 г. Федеральная антимонопольная служба оштрафовала ОАО «Торговый дом ЦУМ» на 400 тыс. рублей за нарушение Федерального закона «О рекламе» при распространении на здании ЦУМа рекламы «Скоро в школу». Ранее ФАС России признала рекламу ненадлежащей, нарушающей положения п. 4 ч. 4, ч. 6 ст. 5; п. 2, 4, 5, 8 ст. 6 Федерального закона «О рекламе» и выдала рекламодателю – ОАО «Торговый дом ЦУМ» – предписание о прекращении нарушения. В рекламе использовались образы детей и приводились выражения: «Кто не в Prada, тот лох!», «Все люди как люди, а я в Burberry», «Я одна в классе. Действительно одна! Просто от зависти все лопнули», «Вот я и в школу! Теперь меня интересуют только шмотки. А вы, два старых уroda, мне больше не нужны!», «Хочу быть богатым, знаменитым, ездить на Bentley, одеваться только в ЦУМе», «Свет мой, ЦУМ, скажи, я ль в школе всех моднее?», «Папочка! Если ты меня правда любишь, купи! Купи! Купи! Мне туфли, платье, шляпку!!! D&G, Armani, Prada».

ФАС России установила, что реклама содержит оскорбления по отношению к детям и их возрастным ценностям, формирует негативное отношение и содержит явное осуждение тех, кто не воспользовался услугами ЦУМа и не приобрел рекламируемые товары. Реклама побуждает несовершеннолетних обратиться к родителям с просьбой приобрести товары в ЦУМе, а также создает у них впечатление, что обладание такими вещами дает преимущество перед сверстниками. Реклама поощряет у несовершеннолетних нездоровый вещизм, формируя комплекс неполноценности у тех, кто не одевается в ЦУМе.

РЯЗАНСКОЕ УФАС РОССИИ НАЛОЖИЛО ШТРАФ В РАЗМЕРЕ 300 ТЫС. РУБЛЕЙ ЗА НАРУШЕНИЕ РЕКЛАМНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

14 марта 2007 г. Рязанское управление Федеральной антимонопольной службы признало рекламодателя ООО «Мадагаскар» нарушившим ст. 5, 6 Федерального закона «О рекламе» и наложило на него штраф в размере 300 тыс. рублей, а на рекламопроизводителя – штраф в размере 4 тыс. рублей. Нарушение выразилось в распространении рекламы услуг ломбардов следующего содержания, размещенной на обратной стороне проездных билетов школьников: «Срочно нужны деньги? Денежные средства всего за пять минут под залог ювелирных изделий. Изделия из золота, серебра, драгоценные камни, коронки или просто лом – все это вы сможете с легкостью превратить в деньги, сохранив изделия за собой!». По мнению специалистов антимонопольного управления, распространяемая реклама побуждает несовершеннолетних к тому, чтобы они убедили родителей или других лиц воспользоваться услугами ломбардов, так как несовершеннолетние школьники на законных основаниях не могут сами воспользоваться этими услугами.

Антимонопольное управление направило материалы о рекламодателях – МУП «Управление Рязанского троллейбуса» и МУП «Рязанская автоколонна № 1310», – которые не предприняли необходимых мер по недопущению распространения ненадлежащей рекламы, в администрацию города Рязани.

Учитывая динамичное развитие торговли через сеть Интернет, законодатели включили в текст закона требования к рекламе товаров при дистанционном способе их продажи. В ней должны быть указаны сведения о продавце таких товаров: наименование, место нахождения и государственный регистрационный номер записи о создании юридического лица; фамилия, имя, отчество, основной государственный регистрационный номер записи о государственной регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя¹²³.

МОСКОВСКОЕ УФАС РОССИИ ОШТРАФОВАЛО ЗАО «АРГУМЕНТЫ И ФАКТЫ» НА 60 ТЫС. РУБЛЕЙ ЗА НЕНАДЛЕЖАЩУЮ РЕКЛАМУ

Московское управление Федеральной антимонопольной службы 6 июня 2007 г. оштрафовало ЗАО «Аргументы и факты» на 60 тыс. рублей за ненадлежащую рекламу. Нарушение выразилось в том, что ЗАО «Аргументы и факты» в газете «Аргументы и факты» распространяло рекламу аппарата «Орион», препарата «Имовин» и препарата «Х-5» без сведений о продавце товара при дистанционном способе продажи. Также в рекламе медицинской техники – аппарата «Орион» – не было предупреждения о наличии противопоказаний к ее применению и использованию, необходимости получения консультации специалистов.

Безусловно, наиболее активно обсуждаемыми и спорными стали нормы, касающиеся новых требований к порядку размещения рекламы в телепрограммах. По новому закону с 1 января 2008 г. объем рекламы в теле-

программах не может превышать 15% времени вещания в течение часа. Продолжительность рекламного блока внутри телепередач не может быть более четырех минут.

По мнению одного из авторов закона, депутата Владимира Мединского, принятие новой редакции закона должно было снизить количество рекламы в электронных средствах массовой информации (СМИ) на одну треть. «Рекламы будет меньше, и в результате она станет менее навязчивой и более качественной», – отметил депутат в интервью Стране.ру¹²⁴. Обратной стороной этого новшества стал рост цен на телевизионную рекламу. Предполагалось, что рекламные возможности каналов сократятся на 25–40%. «Это послужит мощным толчком к росту цен на рынке рекламы», – утверждает генеральный директор ООО «Алькасар СПб» (размещение рекламы на НТВ, ТНТ, ТВЦ) Николай Гришков¹²⁵.

В этой связи перед антимонопольным органом в очередной раз встал вопрос о справедливом ценообразовании на рынке рекламных услуг. Антимонопольное ведомство еще в 2005 г. начало исследование российского рынка рекламных услуг с целью выявления возможности его сегментирования. Исследовательская фирма, привлеченная для проведения данного анализа, должна была выявить субъектный состав продавцов и покупателей услуг по распространению (размещению) рекламы, изучить взаимозаменяемость средств (способов) распространения рекламы, установить факторы, влияющие на стоимость услуг по распространению рекламы. Также проводился опрос компаний и организаций, представляющих покупателей и продавцов на российском рынке рекламных услуг. В частности, такие интервью проведены с руководителями телевизионных каналов и селлерских агентств (продавцы), а также руководством компаний-рекламодателей и медиабайинговых агентств¹²⁶.

В результате ФАС России пришла к выводу о невозможности в настоящее время сегментировать рекламный рынок, то есть выделить отдельно сегмент ТВ, радио, наружной рекламы. «Рынок рекламы очень динамичен, – говорит начальник рекламного управления Сергей Пузыревский. – И конечно, происходит определенная концентрация продаж рекламного времени на ТВ в рамках одной компании или группы лиц. Так же и рекламные конструкции концентрируются в рамках одной компании или нескольких компаний на территории населенных пунктов и городов». По его словам, «говорить однозначно, что это – наружная реклама, а это – реклама на транспорте и что у них есть принципиальные различия, достаточно сложно».

В то же время ФАС России продолжает работать над созданием прозрачного механизма ценообразования на услуги по распространению рекламы. В настоящее время обсуждается несколько вариантов такого ценообразования. Во-первых, внешний аудит, когда некий независимый участник оценивает бюджеты рекламодателей и возможности телеканалов. После этого он формирует среднюю цену, которую объявляет всем участникам. Во-вторых, телебиржа, когда все рекламные возможности телеканалов выставляются на торги, по результатам которых определяется цена, независимая от поставщиков услуги. Это значит, что исчезнут подозрения какой-либо компании в установлении необоснованно высоких цен.

В ФАС России отмечают, что работа по формированию прозрачного и справедливого механизма ценообразования телерекламы может занять несколько лет. При этом глава ФАС России И. Артемьев является сторонником телебиржи. По его мнению, этот механизм позволяет разобраться с процедурами, которые позволяют обеспечить эту самую прозрачность¹²⁷. Однако в антимонопольном органе полагают, что биржа возможна не раньше января 2009 г. 100-процентная система таких биржевых аукционов будет невозможна. Система долгосрочного планирования, стабильность – еще более важные механизмы, чем прозрачность, считают в ФАС России. Сочетание этих форм – и долгосрочных контрактов, и, возможно, биржевого механизма – представляется ФАС России оптимальным.

По мнению генерального директора Группы компаний «Видео Интернешнл» Сергея Васильева, «опыт в различных отраслях показывает, что биржевой механизм дает весьма и весьма эффективные результаты. Но в области рекламы на телевидении, к сожалению, сегодня есть большое количество технологических и организационных трудностей, связанных со спецификой товара, который не обладает существенной однородностью, чтобы его можно было каким-то образом напрямую реализовывать»¹²⁸.

В Ассоциации коммуникационных агентств России (АКАР) считают, что для телевизионных каналов проблемы прозрачности нет. Медиааудит был бы полезен для повышения эффективности в плане построения коммуникационных каналов и для оценки качества тех инвестиций, которые делают рекламодатели. При этом с

124 Земскова Е. Грядет революция на рекламном рынке // Страна.ру. – 2005. – 11 марта.

125 Кияшко С. ТВ-реклама делает рывок [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.advertology.ru/article51348.htm>.

126 ФАС России приступила к исследованию российского рынка рекламных услуг [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_3255.shtml.

127 Прозрачный намек // Известия. – 2007. – 4 июля.

128 Там же.

точки зрения прозрачности ценообразования медиааудит нужно рассматривать несколько усеченно – в плане регистрации тех сделок, которые совершаются. Его можно было бы проводить и со стороны продавцов, и со стороны рекламодателей. В АКАР полагают, что биржевой механизм тоже имеет право на существование, но в весьма ограниченных формах, так как абсолютное большинство сделок крайне сложные, включают до 50 параметров, и торговать этим на бирже сложно¹²⁹.

Ричард Смайт, глава комитета НП «РусБренд» по рекламе, уверен, что GRP¹³⁰ на самом деле не является товаром. Рекламодатели покупают определенные аудитории. Эти аудитории смотрят разные каналы, передачи, поэтому и стоимость их достижения различается. Существует также и проблема с высокой ставкой инфляции в телерекламе. В результате 25-процентного сокращения предлагаемого объема рекламы в 2008 г. образуется дисбаланс на рынке – спрос будет гораздо выше предложения. Аукционная система же по своей природе прижудает контракт тому, кто заплатит больше всех. Это может подстегнуть инфляцию в медиасфере.

Третья проблема связана с медиатаргетингом. «Чтобы запустить удачную телевизионную кампанию, мы должны выбрать удачное время, когда аудитория смотрит канал, и передачу, которую больше всего смотрит аудитория. В аукционной системе ты либо проиграешь, либо выиграешь. При такой системе будет сложнее запустить эффективную кампанию на ТВ. Это значит, что телевидение как рекламоноситель станет менее популярным», – полагает глава комитета НП «РусБренд» Ричард Смайт.

В НП «РусБренд» также полагают, что телебиржа все-таки является серьезным потрясением. Это серьезное изменение тех принципов деятельности, которые выстраивались за последние годы, будет для рынка в определенной степени кризисным. А принцип медиааудита имеет достаточно четкую международную практику¹³¹.

Однако руководитель антимонопольного ведомства И. Артемьев заявил, что «телеканалы – это те же компании с государственным участием. Если государство стремится к отсутствию дискриминации в случае с РАО «ЕЭС России» и ОАО «РЖД», о том же мы должны беспокоиться и в случае с рекламой на «Первом канале», «Россию». По его словам, вероятность того, что Правительство России решит применить аукционную систему в случае с закупками рекламы на государственных телеканалах, – 90%. «Не нужно ждать, пока это случится, нужно создать хорошую, прозрачную систему продажи рекламы», – полагает он¹³².

Новый закон о рекламе в очередной раз сделал попытку ввести особый порядок для спонсорской рекламы, которая может размещаться теперь непосредственно в начале и непосредственно перед окончанием передачи. Теперь также спортивные соревнования могут прерываться рекламой только в перерывах в ходе соревнования или во время остановок.

Однако, по мнению экспертов Института проблем информационного права, закон не сделал и полшага вперед для стимулирования распространения спонсорства. Хотя из определения спонсора и изъято существовавшее прежде обязательное условие спонсорства – распространение спонсируемым лицом рекламы о спонсоре, его товарах, в закон добавлено понятие спонсорской рекламы, то есть рекламы, распространяемой при условии обязательного упоминания в ней об определенном лице как о спонсоре. Такая реклама не подлежит некоторым ограничениям, существующим для другой рекламы, что неизбежно приведет к «переквалификации» рекламодателей в спонсоров в тех случаях, когда рекламу необходимо разместить, например, в религиозных передачах и передачах продолжительностью менее 15 минут. Это противоречит признанному в европейской практике запрету спонсору поощрять в спонсируемых программах продажу, покупку или аренду товаров или услуг спонсора или третьих лиц, в особенности посредством специальных содействующих их реализации упоминаний об этих товарах или услугах в таких программах¹³³. Эти данные косвенно подтверждает и президент Трансконтинентальной МедиаКомпании Александр Митрошенков, который заявил, что на телевидении стали активно развиваться спонсорские проекты, рост которых составил 40–50%¹³⁴.

Не сильно продвинулись законодатели и в продвижении социальной рекламы. Вместо короткого понятия такой рекламы, которая представляет общественные и государственные интересы и направлена на достижение благотворительных целей, появилось длинное определение, по сути не отличающееся от прежнего. Никакой ответственности за нераспространение или отказ распространять социальную рекламу так и не появилось, так что рассчитывать на изменение фактического положения дел не приходится.

129 Там же.

130 Условная единица при продаже телерекламы: количество зрителей, увидевших рекламный ролик.

131 Прозрачный намек // Известия. – 2007. – 4 июля.

132 Антимонопольная служба выведет рекламу на биржу // Альянс Медиа. – 2007. – 21 июня.

133 Что изменит новый закон о рекламе? <http://www.medialaw.ru/publications/clean/ch7.htm>.

134 Закон рекламы [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.znai-zakon.com/zakonrek.php>.

СУД ПОДТВЕРДИЛ ОБОСНОВАННОСТЬ РЕШЕНИЯ И ПРЕДПИСАНИЯ МОСКОВСКОГО УФАС РОССИИ ОБ ОТМЕНЕ РАСПОРЯЖЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА МОСКВЫ

28 августа 2007 г. Арбитражный суд г. Москвы подтвердил законность решения и предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Москве и Московской области об отмене распоряжения правительства Москвы о социально значимой рекламе.

Ранее, 21 февраля 2007 г., Московское УФАС России возбудило дело в отношении столичного правительства по признакам нарушения Федерального закона «О рекламе» в части несоответствия нормативного акта органа исполнительной власти, а именно распоряжения «О распространении социальной рекламы и социально значимой городской рекламы в городе Москве», рекламному законодательству.

Так, п. 2.1 распоряжения устанавливает, что распространение социально значимой городской рекламы осуществляется на основании договора с Комитетом рекламы, информации и оформления города Москвы в пределах 10% годового объема распространения рекламы. Однако ст. 10 Федерального закона «О рекламе» определяет заключение договора на распространение социальной рекламы, обязательное для рекламораспространителя, в пределах 5% годового объема распространяемой им рекламы (в том числе общей рекламной площади рекламных конструкций).

4 апреля 2007 г. Московское УФАС России вынесло решение и предписание об отмене противоречащего рекламному законодательству акта органа исполнительной власти. Не согласившись с этим, столичное правительство обратилось в Арбитражный суд г. Москвы с заявлением о недействительности решения и предписания антимонопольного управления и их отмене. Однако суд счел доводы правительства необоснованными, подтвердив тем самым правоту Московского УФАС России.

Отметим также, что новый рекламный закон запрещает распространение рекламы в дни траура, объявленные на территории Российской Федерации¹³⁵.

Законодатели конкретизировали порядок распространения наружной рекламы и установки рекламных конструкций. По закону установка рекламной конструкции осуществляется на основании разрешения органа местного самоуправления, выдаваемого собственнику недвижимого имущества или владельцу рекламной конструкции. Разрешение выдается в двухмесячный срок со дня приема необходимых документов. Срок действия разрешения – пять лет.

Разрешение может быть аннулировано органом местного самоуправления или признано незаконным в судебном порядке по иску органов, осуществляющих контроль за установкой рекламных конструкций. Орган местного самоуправления может аннулировать разрешение на установку рекламной конструкции в случаях, если рекламная конструкция используется не в целях распространения рекламы. Конструкция, установленная без разрешения, подлежит демонтажу по предписанию органа местного самоуправления. При неисполнении предписания демонтаж производится на основании решения суда.

Разрешение на установку рекламной конструкции не требуется в случае рекламы, размещаемой в витринах, киосках, лотках, передвижных пунктах торговли, уличных зонтиках.

АРБИТРАЖНЫЙ СУД ПОДТВЕРДИЛ ПРАВОТУ ЛИПЕЦКОГО УФАС РОССИИ В ОТНОШЕНИИ ООО «ЮЖНЫЙ» И ООО «КОРЗИНКА-6»

10 августа 2007 г. Арбитражный суд г. Липецка отказал ООО «Южный» и ООО «Корзинка-6» (сеть магазинов «Корзинка» и Центр семейных покупок «Мы») в удовлетворении заявленных требований, признав законными решение и предписание Липецкого управления Федеральной антимонопольной службы. Ранее Липецкое УФАС России признало ООО «Южный» и ООО «Корзинка-6» нарушившими Федеральный закон «О защите конкуренции» и предписало устранить допущенные нарушения.

Основанием для возбуждения дела послужила проведенная специалистами Липецкого УФАС России проверка наружной рекламы, по результатам которой было установлено, что в г. Липецке распространяется рекламная информация «Универсам экономического класса “Корзинка”» и «Центр семейных покупок “Мы”» на одной опоре со знаками дорожного движения.

Изменились в законе о рекламе и требования, предъявляемые к рекламе на транспорте. Так, установлен запрет на использование транспортных средств исключительно или преимущественно в качестве передвижных рекламных конструкций. Также запрещается размещение рекламы на транспортных средствах:

- специальных и оперативных служб с предусмотренной требованиями технического регламента определенной цветографической окраской;
- оборудованных устройствами для подачи специальных световых и звуковых сигналов;
- федеральной почтовой связи, на боковых поверхностях которых расположены по диагонали белые полосы на синем фоне;
- предназначенных для перевозки опасных грузов.

При этом размещение на транспортных средствах отличительных знаков, указывающих на их принадлежность каким-либо лицам, не является рекламой¹³⁶.

Оценка соблюдения указанного положения закона при размещении рекламы на транспортных средствах, по мнению ФАС России, должна осуществляться на основе определения целевого назначения использования транспортного средства. Так, размещение рекламы на транспортном средстве, основным предназначением которого является распространение рекламы (в том числе создание транспортного средства в виде определенного товара), а также переоборудование транспортного средства для распространения рекламы с частичной утратой тех функций транспортного средства, для выполнения которых оно было создано изначально, должно рассматриваться как неисполнение установленных законом о рекламе требований.

В соответствии с ч. 6 ст. 20 закона о рекламе распространение звуковой рекламы с использованием транспортных средств, а также звуковое сопровождение рекламы, распространяемой с использованием транспортных средств, не допускается. Указанный запрет, по мнению ФАС России, в равной мере распространяется на звуковую рекламу, размещаемую как внутри транспортного средства (сообщение рекламных объявлений в салоне автобусов, троллейбусов и др.), так и снаружи транспортного средства (установка на крыше транспортного средства громкоговорителя для трансляции рекламы и т.п.).

Вместе с тем запрет звукового сопровождения рекламы на транспортных средствах не распространяется на звуковую рекламу, размещенную в помещениях метрополитена, в частности переходах, станциях, павильонах, холлах.

Как отметил заместитель руководителя ФАС России Андрей Кашеваров, «надзор за исполнением данного пункта закона “О рекламе” будет осуществляться с вышеозначенной позиции. Однако она может быть подвергнута изменению в результате судебных решений с иным результатом, а также в случае внесения поправок в закон»¹³⁷.

Производители звуковой рекламы негативно оценивают это нововведение. Так, Николай Чернышев, исполнительный директор компании «Радуга», специализирующейся на производстве звуковой рекламы, звуковым и инженерно-техническим обеспечении маршрутов городского транспорта, заявил, что «запрет звуковой рекламы в салонах городского транспорта не лучшим образом отразится на социальной функции рекламы». По его словам, наибольшая часть информации, которая готовится для парков, является социальной рекламой – это напоминание о противопожарной безопасности, о необходимости уступать места пожилым пассажирам и пассажирам с детьми, соблюдать Правила дорожного движения, а также рекомендации по использованию проездных документов. Социально значимой информации очень много, даже такой, которая изначально является коммерческой. К примеру, парикмахерские эконом-класса, вузы, специализированные магазины для отдельных групп населения, аптеки и др. По мнению Н. Чернышева, данное положение заставит производителей звуковой рекламы перейти на коммерческие отношения с парками: «Это значит, что запись и монтаж фонограмм маршрутов, техническое обслуживание и ремонт звукового оборудования будут производиться по рыночной стоимости. В настоящий момент все парки обслуживаются бесплатно»¹³⁸.

ООО «АБСОЛЮТ ТЕХНОЛОДЖИС» ПРЕДПИСАНО ПРЕКРАТИТЬ РАСПРОСТРАНЕНИЕ ЗВУКОВОЙ РЕКЛАМЫ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ

29 августа 2006 г. Управление Федеральной антимонопольной службы по Алтайскому краю признало ООО «Абсолют Технолоджис» нарушившим требования ч. 6 ст. 20 Федерального закона «О рекламе». Нарушение выразилось в рас-

136 Статья 20 Федерального закона «О рекламе».

137 Звуковой маршрут // Практика рекламы. – 2006. – №5.

138 Там же.

пространении в салоне автобуса рекламы со звуковым сопровождением. Ранее Алтайское краевое УФАС России при проверке соблюдения в г. Барнауле законодательства о рекламе выявило признаки нарушения ч. 6 ст. 20 Федерального закона «О рекламе», а именно: в салоне автобуса, следовавшего по маршруту № 1, размещен видеомонитор, транслирующий в том числе рекламу со звуковым сопровождением. Алтайское краевое УФАС России предписало ООО «Абсолют Технолоджис» прекратить нарушение законодательства о рекламе.

Закон сделал шаг в направлении ужесточения контроля за рекламой, распространяемой по сетям электро-связи. Такая реклама допускается только при условии предварительного согласия абонента на получение рекламы. При этом автоматическое дозванивание и автоматическая рассылка запрещены. При предоставлении телефонных соединений на условиях повременной системы оплаты время, в течение которого распространяется реклама, не должно учитываться при определении стоимости такой услуги телефонной связи.

Реклама признается распространенной без предварительного согласия абонента или адресата, если рекламодатель не докажет, что такое согласие было получено. Рекламодатель обязан немедленно прекратить распространение рекламы в адрес лица, обратившегося к нему с таким требованием.

Указанное требование распространяется в равной мере и на рекламу, распространяемую по сети Интернет. Распространение рекламы в сети Интернет посредством адресных рассылок по электронной почте пользователям почтовых адресов допускается при условии предварительного согласия адресата, которое может быть получено при предоставлении ему электронного почтового ящика. Это не относится к случаям обращения пользователей сети Интернет к сайтам по адресам их доменов, на которых владельцами (администраторами) сайтов размещена реклама.

Интересны результаты исследования заказчиков спам-рекламы, проведенного Лабораторией Касперского и Subscribe.ru. В результате исследования было выявлено, что для некоторых фирм формальный запрет спам-рассылок явился причиной, по которой они прекратили заказывать спам. Заказчики спама отдают себе полный отчет в том, что, получив несколько обращений, они при этом навлекут на себя гнев остальных получателей рассылки. Компании, прибегающие к спаму, как правило, очень малы, что позволяет им не обращать внимания на такие понятия, как репутация и положительный имидж.

В настоящее время стоимость спам-рассылок очень мала – от 1 тыс. до 45 тыс. рублей. Спам заказывается по принципу «если это так дешево, то почему бы и нет». Примечательно, что значительная часть заказчиков спама заказывает рассылки по принципу «максимального охвата» – спам рассылается более чем на миллион адресов. При этом совершенно не учитывается целевая аудитория рекламируемых товаров и услуг. В целом же количество адресов в одной спам-рассылке колеблется в зависимости от того, кто предоставляет услуги по распространению спама и где географически находится компания-заказчик. Наименьшее названное в ходе опроса число – 100 адресов, наибольшее – 3,7 млн. Согласно исследованиям большая доля заказчиков спама приходится на компании, работающие в сфере туризма и отдыха (14%), предоставляющие услуги по ремонту и переездам (9,3%) и занимающиеся полиграфией (7%)¹³⁹.

Президент Фонда социальных инициатив и исследований интернет-холдинга Rambler Иван Засурский считает, что принятие этой нормы позволит искоренить спам. «За это начнут сажать или брать очень большие штрафы», – говорит он. По его словам, новый закон позволит подключить к расследованию случаев рассылки спама правоохранительные органы, тогда как при нынешнем законодательстве без дополнительных составов преступления это невозможно¹⁴⁰.

Эксперты отмечают, что бороться со спамом программными методами практически невозможно: спам-фильтры отсекают весь спам, а главное, иногда удаляют важную почту, что абсолютно недопустимо для компаний. Спам в виде SMS приходит и на сотовые телефоны. «Ничего, кроме негативных эмоций, массовые рассылки вызывать не могут, – считает директор «ВымпелКома» по связям с общественностью Михаил Умаров. – Мы не позволяем нашим партнерам рассылать SMS абонентам, которые не подписаны на их услуги». Впрочем, сам «ВымпелКом» отправляет абонентам информационные сообщения о новых услугах компании. МТС кроме информационных сообщений рассылает и рекламные SMS. Например, оператор оповещал таким образом о начале проката фильма «Ночной дозор». По словам директора по внешним связям МТС Андрея Брагинского, компания собирается предоставлять

139 Закон о рекламе: спамеров станет меньше? [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cnews.ru/news/top/index.shtml?2006/07/03/205064>.

140 Дембинская Н. Скоро выйдет закон против спама // Калининградская правда. – 2005. – 25 марта.

услуги по «коммерческой рассылке SMS» и в дальнейшем. Если закон будет принят, оператор будет заручаться согласием абонентов на прием непрошенных писем при заключении договора на обслуживание, говорит А. Брагинский¹⁴¹.

Компьютерные спамеры не боятся санкций. «Мы всего лишь курьеры, только вместо сумок на колесиках у нас в руках компьютеры: спам будет существовать, пока будет спрос на дешевую эффективную рекламу, – считает один из организаторов массовых рассылок. – А поймать нас очень тяжело: те, кто этим занимается, никогда не подставляют провайдера и надежно маскируются». Закон не дает ФАС России доступа к данным, которые хранятся у провайдера и защищены законодательством о тайне личной переписки, которая снимается только в рамках уголовного дела или по решению суда.

КСТАТИ

АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД ПОДТВЕРДИЛ ПРАВОМЕРНОСТЬ НАЛОЖЕНИЯ ШТРАФА НА ОАО «МТС» ЗА РАСПРОСТРАНЕНИЕ РЕКЛАМНЫХ СООБЩЕНИЙ

Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд 13 июня 2007 г. оставил без удовлетворения апелляционную жалобу открытого акционерного общества «Мобильные ТелеСистемы», решение Арбитражного суда Курганской области без изменения.

Напомним, Курганское управление Федеральной антимонопольной службы признало ОАО «МТС» нарушившим ч. 2 ст. 18 Федерального закона «О рекламе». Нарушение выразилось в распространении на сотовый телефон с абонентским номером в ОАО «МТС» по каналу связи, предоставляемому ОАО «МТС», по короткому номеру 0771 000 «Линс-Интек» «Развлекательный портал “На досуге”» SMS-сообщения следующего содержания: «Позвони 0771 – закажи мелодию – получи летний подарок! 1 мин – 0,70 у.е. 6/НДС».

По итогам рассмотрения дела Курганское УФАС России привлекло ОАО «МТС» к административной ответственности по ст. 14.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в виде штрафа в размере 500 МРОТ (50 тыс. рублей).

В отличие от спамеров производители алкогольной продукции дождалась от законодателей некоторых послаблений: реклама алкогольной продукции теперь допускается в периодических печатных изданиях, за исключением первой и последней страниц газет, а также первой и последней страниц и обложек журналов. В печатных изданиях, предназначенных для несовершеннолетних, такая реклама не допускается. Проведение рекламных акций, сопровождающихся раздачей образцов алкогольной продукции, допускается только в организациях, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции, при этом к участию в раздаче образцов алкогольной продукции запрещается привлекать несовершеннолетних, а также запрещается предлагать им такие образцы.

Впервые в законе «О рекламе» указано, что реклама алкогольной продукции в каждом случае должна сопровождаться предупреждением о вреде ее чрезмерного потребления (ранее подобная норма действовала только для рекламы табачных изделий и пива). Установлен общий для всех этих товаров минимальный размер такого предупреждения – 10% рекламной площади.

Производители алкогольной продукции неоднозначно оценили эту норму закона. Так, директор по маркетингу ЗАО «Холдинговая компания “Ладога”» Александр Доронин полагает, что «с одной стороны, это попытка государства отреагировать на рекламный ход алкогольных компаний по продвижению “зонтичных” брендов вкупе с одноименной водкой – воды, книг, шоколада. В то же время, разрешая печать в общественно-политических изданиях, государство ставит под сомнение свои предыдущие шаги в отношении ограничения рекламы алкоголя». По его мнению, эта мера является скрытой поддержкой печатных СМИ¹⁴².

Что касается требований к рекламе пива и напитков, изготавливаемых на его основе, а также к рекламе основанных на риске игр и пари, то они остались без изменения.

КСТАТИ

ДЕВЯТЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД ПОДТВЕРДИЛ ОБОСНОВАННОСТЬ НАЛОЖЕНИЯ ШТРАФА ФАС РОССИИ НА ЗАО «ЕВРОПА ПЛЮС» ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНА О РЕКЛАМЕ

15 марта 2007 г. Девятый арбитражный апелляционный суд подтвердил обоснованность постановления Федеральной антимонопольной службы о наложении штрафа за нарушение законодательства о рекламе, вынесенного в отношении ЗАО «Европа плюс», а также правомерность решения Арбитражного суда г. Москвы, ранее оставившего в силе данное постановление. Ранее ФАС России привлекла ЗАО «Европа плюс» к административной ответственности

141 Панов А. Нет спаму // Ведомости. – 2004. – 17 дек.

142 Китаева Е. Пиво снова пустят на поле // Деловой Петербург. – 2004. – 17 дек.

в виде штрафа в размере 200 тыс. рублей по факту распространения в дневном эфире радиостанции «Европа Плюс» рекламы казино «Шангрила» с использованием выражения «Клуб “Шангрила”... Миллион долларов в одни руки», поскольку данная реклама противоречила требованиям п. 1 ч. 2 ст. 27 Федерального закона «О рекламе».

ЗАО «Европа плюс» обжаловало данное постановление ФАС России в арбитражный суд. Однако Арбитражный суд г. Москвы с доводами ЗАО «Европа плюс» не согласился и отказал обществу в удовлетворении заявленных требований, признав правомерность и обоснованность постановления, вынесенного ФАС России. Вывод Арбитражного суда г. Москвы также поддержал и Девятый арбитражный апелляционный суд.

Справка: согласно п. 1 ч. 2 ст. 27 Федерального закона «О рекламе» реклама основанных на риске игр, пари, игорных заведений допускается только в теле- и радиопрограммах с 22 до 7 часов местного времени.

КТО НЕ ЗНАЕТ, СООБЩАЕМ: ДНЕМ РЕКЛАМА АЗАРТНЫХ ИГР НА РАДИО ЗАПРЕЩЕНА!

24 июля 2007 г. Ростовским УФАС России была привлечена к административной ответственности популярная ростовская радиостанция за трансляцию рекламы азартных игр в дневное время, что запрещено Федеральным законом «О рекламе». Специалистами Ростовского УФАС России в радиозэфире в 15 часов 30 минут была выявлена реклама развлекательного центра, который приглашал всех желающих на вечеринку с фуршетом, шоу-программой, призами и подарками. Эта реклама привлекала внимание потребителей не к вечеринке, а к самому развлекательному центру, который является игорным заведением и осуществляет деятельность по организации азартных игр. В рамках рассмотрения дела было установлено, что эта реклама уже успела выйти в эфир в июне-июле текущего года 720 раз. За данное нарушение законодательства о рекламе на радиостанцию был наложен штраф в соответствии со ст. 14.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

В отношении этих норм представители пивных компаний солидарны с представителями спорта. «Спортивное сообщество оказалось самой пострадавшей стороной в результате введения ограничений на рекламу пива», – сетовал Сергей Яковлев, директор по организационно-правовым вопросам Профессиональной хоккейной лиги¹⁴³.

Многие депутаты были согласны с предложениями пивоваров. «Сегодня при отсутствии возможности финансировать спорт из госбюджета можно пойти на такое послабление, – заявил «Известиям» один из разработчиков антипивных поправок, депутат Госдумы Валерий Драганов. – Более того, нужно разрешить пивное спонсорство детско-юношеского спорта. Профессиональный спорт и без того отлично кормится за счет большого бизнеса»¹⁴⁴.

Интересно, что для того, чтобы предупредить новые «опасные» законодательные инициативы, пивовары, похоже, сами решили заняться законотворчеством. В частности, лидер отрасли – компания «Балтика» – создала новое подразделение, занимающееся законотворческими инициативами, касающимися пивоваренной отрасли страны. Пивовары не согласны с ключевым тезисом противников «пивной экспансии» о том, что пропаганда «пивного образа жизни» вредна и должна быть запрещена. «Навязывать мы никому ничего не собираемся. А вот пропагандировать культуру потребления пива – это наша задача», – полагают в Пивоваренном союзе России¹⁴⁵.

Отметим, что после принятия ограничения пивной рекламы производители начали переводить бюджеты в наружную рекламу. Андрей Березкин из «ЭСПАР-Аналитик» считает, что наружная реклама привлекательна для рекламодателей из-за своей узкой направленности. А. Березкин напомнил, что в США, например, на наружную рекламу приходится свыше 6% рекламных бюджетов пивоваров и производителей алкоголя. «При том, что там нет таких ограничений, и доля “наружки” в общем объеме рынка 5%, а не 20%, как у нас. Так что потенциал для роста есть», – заключил он.

Примечательно, что в первоначальной редакции законопроекта была норма, разрешающая использовать образы людей и зверей при рекламе пива. Несмотря на то что запрет был введен с 1 января 2005 г., пивовары посчитали идею депутатов разрешить использовать образы людей и животных в рекламе «возвратом к здравому смыслу». Директор по маркетингу компании «Балтика» Андрей Рукавишников отметил, что в этом случае пивоваренные компании сэкономят на пересъемке роликов несколько миллионов долларов. А вице-президент SUN Interbrew Ирина Кибина отметила, что иностранным компаниям не надо будет адаптировать свои ролики под российское законодательство, вычищая из них образы людей и животных¹⁴⁶. Однако в окончательной редакции закона депутаты все же оставили в силе запрет на использование образов людей и животных в рекламе пива.

143 Хмелев М. Реклама пива вернется в спорт // Известия. – 2005. – 16 февр.

144 Там же.

145 Сердечнов А. Пивовары готовят ответный удар // RBC daily. – 2005. – 24 янв.

146 Бороздина С., Силюянова П., Нахалов А. Рекламистам придумали новый закон // Газета. – 2006. – 16 дек.

В августе 2007 г. ФАС России подвела итоги проверки спортивных сооружений на предмет соблюдения законодательства о рекламе. Проверки были проведены в 214 сооружениях, из них в 11 спортивных сооружениях установлены факты нарушения рекламного законодательства. Так, в Москве на стадионе «Динамо» была размещена реклама алкогольной продукции «Парламент» и реклама пива «Очаково», в Санкт-Петербурге в спорткомплексе «Юбилейный» – реклама пива «Балтика». В Нижнем Новгороде в здании учреждения «Нижегородский дворец спорта профсоюзов» была размещена реклама пива «Бочкарев», в Омске в спортивном комплексе им. Виктора Блинова, так же как и в читинском ГУДОД «ФДЮСШОР» – реклама с использованием товарного знака «Пять озер», в Пензе на стадионе «ТЭМП» – реклама с использованием товарного знака «Визит». Реклама пива «ПИТ» незаконно распространялась в спортивно-оздоровительном комплексе «Смена» в Смоленске, а пива «Старый мельник» – в тверском спортивном комплексе «Юбилейный». На стадионе «Саяны» в Хакасии специалисты антимонопольного ведомства обнаружили незаконную рекламу пива «Балтика № 3», рекламу табачных изделий и курительных принадлежностей, а в Карелии в СКК-Центр (ООО «Спортклуб») – рекламу «Ярпива»¹⁴⁷.

СУД ПОДТВЕРДИЛ ПРАВОТУ ПЕНЗЕНСКОГО УФАС РОССИИ ПО ДЕЛУ В ОТНОШЕНИИ ОАО «ВИЗИТ»

20 августа 2007 г. Арбитражный суд Пензенской области отклонил исковое заявление ОАО «Визит» о признании недействительным решения и предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области. Напомним, что 26 июня 2007 г. Пензенское УФАС России признало рекламу ОАО «Визит» ненадлежащей и предписало прекратить нарушения. Нарушение выразилось в том, что реклама пива «Визит», размещенная на принадлежащем акционерному обществу торговом павильоне, не сопровождалась предупреждением о вреде чрезмерного потребления напитка.

Некие послабления в отношении рекламы алкоголя компенсировались в законе ужесточением требований к рекламе табака и табачных изделий. Во-первых, требования, предъявляемые к рекламе табака и табачных изделий, теперь распространены также на рекламу курительных принадлежностей (трубок, кальянов, сигаретной бумаги, зажигалок и др.). Во-вторых, предусмотрен дополнительно запрет рекламы табака в наружной рекламе и на всех видах транспортных средств общего пользования. В-третьих, запрещается проведение рекламных акций, сопровождающихся раздачей образцов табачных изделий, в организациях или местах, в которых не допускается розничная продажа таких изделий. При проведении таких акций запрещается привлекать несовершеннолетних к участию в их раздаче, а также предлагать им такие образцы.

Исследователи отмечают, что до последнего времени производители сигарет являлись крупнейшими рекламодателями в наружной рекламе. В 2004 г., по данным компании «ЭСПАР-Аналитик», объем рекламы табака в «наружке» составил около 60 млн долларов. Участники рынка подготовились к ограничениям, сосредоточив свои усилия на развитии торгового маркетинга, промоакций для потребителей, работе с ключевыми клиентами. В «ЭСПАР-Аналитик» считают, что запрет на наружную рекламу пойдет даже на пользу крупным игрокам. Так же считают и в «Галлахер Лиггетт-Дукат», полагая, что запрет приведет к ужесточению конкуренции в рознице между производителями, когда более крупные и сильные табачные компании будут задавать тон в местах продаж¹⁴⁸.

АРБИТРАЖНЫЙ СУД ПРИЗНАЛ ПРАВОТУ ТАМБОВСКОГО УФАС РОССИИ ПО ДЕЛАМ О НЕНАДЛЕЖАЩЕЙ РЕКЛАМЕ ТАБАЧНЫХ ИЗДЕЛИЙ

Арбитражный суд Тамбовской области 27 марта 2007 г. отказал ОАО «Моршанская табачная фабрика» в удовлетворении заявленных требований о признании незаконными постановлений Тамбовского УФАС России о наложении штрафа по четырем делам об административном правонарушении. Суд признал законными и обоснованными указанные постановления о наложении штрафа.

Напомним, что Тамбовское УФАС России 30 октября 2006 г. наложило четыре штрафа по 45 тыс. рублей каждый на ОАО «Моршанская табачная фабрика» по ст. 14.3 КоАП РФ (ненадлежащая реклама). Установлено, что на улицах г. Моршанска Тамбовской области были размещены рекламные щиты с рекламой табака и табачных изделий данной фабрики, на которых отсутствовало обязательное предупреждение о вреде курения.

147 ФАС России подвела итоги проверки спортивных сооружений на предмет соблюдения законодательства о рекламе [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_13982.shtml.

148 Новая редакция закона «О рекламе» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.adme.ru/adnews/2006/02/13/5185>.

С социальной точки зрения важными изменениями в законе о рекламе можно считать новые требования к содержанию рекламы лекарственных средств, медицинской техники, изделий медицинского назначения и медицинских услуг.

В настоящее время реклама лекарственных средств не должна:

- обращаться к несовершеннолетним;
- содержать ссылки на конкретные случаи излечения от заболеваний, улучшения состояния здоровья человека в результате применения объекта рекламирования;
- содержать выражение благодарности физическими лицами в связи с использованием объекта рекламирования;
- создавать представление о преимуществах объекта рекламирования путем ссылки на факт проведения исследований, обязательных для государственной регистрации объекта рекламирования;
- содержать утверждения или предположения о наличии у потребителей рекламы тех или иных заболеваний либо расстройств здоровья;
- способствовать созданию у здорового человека впечатления о необходимости применения объекта рекламирования;
- создавать впечатление ненужности обращения к врачу;
- гарантировать положительное действие объекта рекламирования, его безопасность, эффективность и отсутствие побочных действий;
- представлять объект рекламирования в качестве биологически активной добавки, пищевой добавки или иного не являющегося лекарственным средством товара;
- содержать утверждения о том, что безопасность и (или) эффективность объекта рекламирования гарантированы его естественным происхождением.

Реклама лекарственных средств, медицинских услуг, медицинской техники должна сопровождаться предупреждением о наличии противопоказаний к их применению и использованию, необходимости ознакомления с инструкцией по применению или получения консультации специалистов¹⁴⁹.

Участники рынка сомневаются в том, что такие ограничения оправданы. «Если сравнивать препараты западных компаний, у них куда больше противопоказаний, чем у, скажем, азиатских. Это объясняется тем, что западная компания ведет постоянные исследования своих продуктов, учитывает все возможные эффекты. Однако у потребителя большое количество противопоказаний может вызвать страх», – говорит менеджер по корпоративным коммуникациям Schering AG Юлия Светова. А начальник отдела регионального развития компании «СИА Интернейшнл» Максим Якушкин считает, что в ограничении рекламы лекарств нет необходимости. «Речь нужно вести не о запрете или ограничении рекламы, а об усилении контроля над достоверностью предлагаемой рекламодателями информации. Пациент имеет право знать о том, какие новые препараты выходят на рынок, каковы их преимущества», – недоволен он¹⁵⁰.

АНТИМОНОПОЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ОШТРАФОВАЛО ЗАО «ТЕЛЕСЕМЬ В УЛЬЯНОВСКЕ» НА 40 ТЫС. РУБЛЕЙ ЗА НАРУШЕНИЕ РЕКЛАМНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

22 августа 2007 г. Ульяновское управление Федеральной антимонопольной службы оштрафовало закрытое акционерное общество «Телесемь в Ульяновске» на 40 тыс. рублей за нарушения Федерального закона «О рекламе».

В ходе текущего контроля за соблюдением рекламного законодательства Ульяновское УФАС России обнаружило, что в одном из выпусков газеты «Телесемь» (Ульяновск) ЗАО «Телесемь в Ульяновске» размещена реклама медицинского центра «Академия» ООО «Медицинский центр “Академия”». В рекламе предлагаются медицинские услуги: пластическая и эстетическая хирургия лица и тела, омолаживающие операции на лице, операции на носу и ушных раковинах, операции на молочных железах. Предупредительной надписи о наличии противопоказаний, необходимости получения консультации специалистов в рекламе не содержится.

Данью времени можно назвать появление в рекламном законодательстве отдельных требований к рекламе биологически активных добавок. По закону реклама биологически активных добавок и пищевых добавок не должна создавать впечатление о том, что они являются лекарственными средствами и обладают лечебными

149 Статья 24 Федерального закона «О рекламе».

150 Новая редакция закона «О рекламе» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.adme.ru/adnews/2006/02/13/5185>.

свойствами, содержать ссылки на конкретные случаи излечения людей, улучшения их состояния в результате применения таких добавок. Такая реклама не должна содержать выражение благодарности физическими лицами в связи с применением таких добавок, побуждать к отказу от здорового питания или создавать впечатление о преимуществах таких добавок путем ссылки на факт проведения исследований, обязательных для государственной регистрации таких добавок, а также использовать результаты иных исследований в форме прямой рекомендации к применению таких добавок¹⁵¹.

Новшество вызвало неудовольствие производителей БАД. «Будем искать новые способы продвижения нашей продукции», – говорит директор московского представительства ЗАО «Эвалар» (крупный производитель БАД) Наталья Прокопьева. Она отмечает, что еще до вступления закона в силу многие центральные телеканалы и радиостанции ужесточили требования к рекламе БАД, требуя введения обязательной формулировки «Проконсультируйтесь с врачом».

Производители лекарств, напротив, считают, что ограничения рекламы БАД справедливы, полагая, что реклама БАД как лекарственного средства создает иллюзию того, что они имеют медицинский эффект. В результате люди лечатся не медикаментами, а средствами для оздоровления¹⁵².

КСТАТИ

ПИЩЕВЫЕ ДОБАВКИ «СЕРДЕЧНЫЙ ДРУГ» И «ПРОЛОНГИН» НЕ ЯВЛЯЮТСЯ ЛЕКАРСТВЕННЫМИ ПРЕПАРАТАМИ

Комиссия Пермского управления Федеральной антимонопольной службы оштрафовала ООО «Центр здоровья и долголетия» (г. Нижний Новгород) за недобросовестную и недостоверную рекламу продукции под названием «Пролонгин» и «Сердечный друг». Указанная реклама транслировалась на телеканале «Россия» в январе 2006 г. Рекламируемые средства были представлены потребителям как лекарственные препараты, однако в действительности оба препарата являлись биологически активными добавками к пище (БАД). Согласно регистрационному удостоверению БАД «Сердечный друг» рекомендуется в качестве дополнительного источника селена, меди органической формы и флавоноидов, а «Пролонгин» – в качестве дополнительного источника витамина Е, бета-каротина и селена. Кроме того, в регистрационных удостоверениях содержится предупреждение о необходимости консультации с врачом перед началом применения данных добавок. Реклама об этих важных моментах умалчивала.

Таким образом, рекламный ролик пищевых добавок «Сердечный друг» и «Пролонгин» содержал не соответствующие действительности сведения в отношении потребительских свойств товара и ссылок на какие-либо гарантии, а также из-за отсутствия существенной информации вводил потребителя в заблуждение относительно рекламируемого товара. Пермское УФАС России признало рекламу ненадлежащей.

В антимонопольном ведомстве также обращают внимание и на изменения рекламы финансовых услуг. Такая реклама теперь должна содержать наименование лица, оказывающего эти услуги. Требование об указании в рекламе финансовых услуг всех условий договора, если в рекламе сообщается о таких условиях, изменено на требование о том, что реклама финансовых услуг не должна умалчивать об иных условиях оказания соответствующих услуг, влияющих на сумму доходов, которые получают воспользовавшиеся услугами лица, или на сумму расходов, которую понесут воспользовавшиеся услугами лица, если в рекламе сообщается хотя бы одно из таких условий.

Кроме того, предусмотрены дополнительные требования к рекламе услуг по предоставлению кредита. Если реклама услуг, связанных с предоставлением кредита, использованием им и погашением кредита, содержит хотя бы одно условие, влияющее на его стоимость, такая реклама должна содержать все остальные условия, определяющие фактическую стоимость кредита для заемщика и влияющие на нее.

КСТАТИ

УДМУРТСКОЕ УФАС РОССИИ ПРИЗНАЛО НЕНАДЛЕЖАЩЕЙ РЕКЛАМУ ИПОТЕЧНОГО КРЕДИТОВАНИЯ ЗАО «ВТБ24»

Комиссия Удмуртского УФАС России признала рекламу ипотечных кредитов ЗАО «ВТБ24», размещенную в журнале «Вся недвижимость», ненадлежащей. В этой рекламе отсутствует информация обо всех условиях предоставления кредита, влияющих на его фактическую стоимость для заемщика. В рекламном сообщении ЗАО «ВТБ24» содержалось указание на процентную ставку и срок кредитования, но отсутствовала информация о других условиях кредита, которые могут повлиять на его стоимость, например таких, как страховка, комиссии и другие условия. Комиссия Удмуртского УФАС России выдала предписание ЗАО «ВТБ24» о прекращении нарушения законодательства о рекламе.

151 Статья 25 Федерального закона «О рекламе».

152 Новая редакция закона «О рекламе» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.adme.ru/adnews/2006/02/13/5185>.

В новом законе о рекламе своевременно установлены требования к рекламе услуг, связанных с осуществлением управления активами, включая доверительное управление. Она должна содержать источник информации, подлежащей раскрытию в соответствии с федеральным законом, а также сведения о месте, где до заключения соответствующего договора заинтересованные лица могут ознакомиться с условиями управления активами. Также определяются требования к рекламе долевого строительства жилья, жилищных и жилищно-строительных кооперативов и ценных бумаг.

По словам главы профильного комитета Госдумы России В. Драганова, на смену финансовым пирамидам пришли махинации с жилищными пирамидами. «Они строятся за счет денег граждан, желающих получить новое жилье. Кое-какие проекты выполняются, а потом все замораживается. Это изначально убивает веру людей в ипотеку, в программы доступного жилья. Поэтому законодатели стараются навести порядок на этом рынке», – отметил парламентарий¹⁵³.

В закон включены новые требования к рекламе услуг по заключению договоров аренды, в том числе договора пожизненного содержания с иждивением. Она не должна содержать выражение благодарности физическими лицами, заключившими такие договоры, в ней не должно быть утверждения, что заключение таких договоров имеет преимущества перед завещанием жилого помещения или иного имущества. Такая реклама не должна осуждать членов семьи и близких родственников потенциального потребителя таких услуг, якобы не заботящихся о нем, а также содержать упоминание о подарках для физических лиц, принявших решение о заключении договоров аренды с рекламодателем или другим лицом.

«ФОНД СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ПЕНСИОНЕРОВ» ОШТРАФОВАН ЗА РАСПРОСТРАНЕНИЕ НЕНАДЛЕЖАЩЕЙ РЕКЛАМЫ

Свердловское управление Федеральной антимонопольной службы 26 апреля 2007 г. оштрафовало ООО «Фонд социальной защиты пенсионеров» на 80 тыс. рублей за распространение ненадлежащей рекламы.

Дело по признакам нарушения законодательства о рекламе было возбуждено по факту распространения рекламы услуг по заключению договоров аренды в эфире «Радио России» в период с сентября по октябрь 2006 г. (всего 78 выходов рекламы в эфир), в газетах «В каждый дом», «Ва-банкъ» в январе 2007 г.

В ходе рассмотрения дела было выявлено, что ООО «Фонд социальной защиты пенсионеров» не является лицом, заключающим договор, – плательщиком аренды, а выступает только посредником при заключении договоров аренды, и в рекламе нет указания на то, что плательщиком аренды по таким договорам будет другое лицо, которым является физическое лицо. Кроме того, ООО «Фонд социальной защиты пенсионеров» создано в августе 2006 г., а прозвучавшая в эфире радиореклама содержит фразу о том, что фонд уже несколько лет помогает решать финансовые и бытовые вопросы пожилых людей, что не соответствует действительности и потому нарушает п. 20 ч. 3 ст. 5 Федерального закона «О рекламе», запрещающему недостоверную рекламу.

КСТАТИ

Разработчики закона отказались от закрепления в законе понятия неэтичной рекламы, посчитав, что отношения в сфере этики и морали, включая проблему оценки этичности или неэтичности той или иной рекламы, должны быть предметом в первую очередь общественного контроля и выступать основным элементом саморегулирования рекламы. Вместе с тем закон не допускает использование в рекламе бранных слов, а также оскорбительных и непристойных образов, сравнений и выражений.

«ЕВРОСЕТЬ НИЖНИЙ НОВГОРОД» ЗАПЛАТИТ ШТРАФ В РАЗМЕРЕ 300 ТЫС. РУБЛЕЙ ЗА БРАННЫЕ СЛОВА

Кировское Управление Федеральной антимонопольной службы признало ненадлежащей наружную рекламу, размещенную ООО «Евросеть НН» в г. Кирове, так как она противоречит требованиям ч. 6 ст. 5 Федерального закона «О рекламе». В тексте наружной рекламы ООО «Евросеть НН» использовало слоган «Ни ху (с шапочкой красно-белого цвета) себе! Все людям!..», что является не чем иным, как использованием ненормативной лексики в рекламе. Решение принято на основании заключения специалиста-филолога.

Кировское УФАС России в соответствии со ст. 14.3 КоАП РФ привлекло ООО «Евросеть НН» к административной ответственности в виде наложения штрафа в размере 3 тыс. МРОТ, что составляет 300 тыс. рублей.

КСТАТИ

Отметим также изменения в составе полномочий антимонопольного органа по контролю законодательства о рекламе. В законе сохранены полномочия антимонопольного органа выдавать рекламодателям, рекламопроизводителям, рекламодателям обязательные для исполнения предписания о прекращении нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, предъявлять в суд или арбитражный суд иски о запрете распространения рекламы, осуществляемого с нарушением законодательства о рекламе, применять меры ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях.

Изменения коснулись порядка осуществления контррекламы. Антимонопольный орган вправе теперь предъявлять в суд или арбитражный суд иски о публичном опровержении недостоверной рекламы (контррекламе) в случае установления факта распространения недостоверной рекламы и выдачи соответствующего предписания. Суд определяет форму, место и сроки такого опровержения.

КОМПАНИЯ «СИБИРСКИЙ БЕРЕГ – НОВЫЕ ПРОДУКТЫ ПИТАНИЯ» СОГЛАСНО ПРЕДПИСАНИЮ ФАС РОССИИ РАЗМЕСТИЛА В МОСКОВСКОМ МЕТРО КОНТРРЕКЛАМУ

ООО «Сибирский Берег – Новые Продукты Питания» начало размещение в Московском метрополитене стикеров с опровержением плаката со слоганом «Настоящие сухарики корочками не назовут», согласованных с ФАС России.

В марте 2004 г. компания «Сибирский Берег – Новые Продукты Питания» распространила в Московском метрополитене информационные плакаты со слоганом «Настоящие сухарики корочками не назовут». Плакат сопровождался графическим изображением банановой кожуры, апельсиновой кожуры и тремя сухариками и был направлен против конкурентного продукта – сухариков «3 Корочки» (производитель – ЗАО «Бриджтаун Фудс»).

20 мая 2005 г. Федеральная антимонопольная служба квалифицировала такие действия ООО «Сибирский Берег – Новые Продукты Питания» по отношению к компании «Бриджтаун Фудс» как нарушающие п. 1 ст. 10 Федерального закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках». На основании решения комиссия антимонопольного ведомства предписала ООО «Сибирский Берег – Новые Продукты Питания» осуществить размещение в Московском метрополитене стикеров с опровержением данного плаката в том же объеме, что и опровергаемая информация.

Общество обжаловало решение и предписание в Арбитражном суде г. Москвы, в Девятом арбитражном апелляционном суде, а затем и в Федеральном арбитражном суде Московского округа. Все судебные инстанции отказали обществу в удовлетворении заявленных требований об отмене ненормативных актов антимонопольного органа по данному делу.

В настоящее время несмотря на то, что документы об исполнении предписания в ведомство не поступили, в Московском метрополитене ООО «Сибирский Берег – Новые Продукты Питания» начало размещение контррекламы.

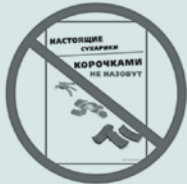
Справка: п. 1 ст. 10 Федерального закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» не допускает недобросовестную конкуренцию в форме распространения ложных, неточных или искаженных сведений, способных причинить убытки другому хозяйствующему субъекту либо нанести ущерб его деловой репутации.

**НАСТОЯЩИЕ
СУХАРИКИ**

**МОГУТ НАЗЫВАТЬ
КОРОЧКАМИ**

**КОМПАНИЯ
«СИБИРСКИЙ БЕРЕГ - НПП»
СООБЩАЕТ:**

**РАЗМЕЩЕННЫЙ РАНЕЕ
ИНФОРМАЦИОННЫЙ
МАТЕРИАЛ НЕ ИМЕЕТ
НИКАКОГО ОТНОШЕНИЯ
К СУХАРИКАМ
«3 КОРОЧКИ».***



* Размещается в соответствии с предписанием Федеральной антимонопольной службы России, выданным ООО «Сибирский Берег-НПП»

Кроме того, антимонопольному органу предоставлены некоторые новые полномочия. Например, полномочие обращаться в арбитражный суд с заявлениями о признании недействительным разрешения на установку рекламной конструкции в случае неоднократного или грубого нарушения рекламодателем законодательства о рекламе. Антимонопольный орган вправе выдавать федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления обязательные для исполнения предписания об отмене или изменении актов, изданных ими и противоречащих законодательству Российской Федерации о рекламе.

В законе определены общие подходы к порядку принятия решений и выдачи предписаний по делам, связанным с нарушением законодательства о рекламе. В частности, предусмотрено, что предписание о прекращении нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе выдается на основании решения антимоно-

польного органа о признании рекламы ненадлежащей и должно содержать указание о прекращении ее распространения. Оно подлежит исполнению в срок, который указан в предписании, но не менее чем пять дней со дня получения предписания. Предписание о прекращении нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе считается неисполненным, если по истечении срока исполнения такого предписания продолжается распространение ненадлежащей рекламы.

Решение, предписание антимонопольного органа может быть оспорено в суде в течение трех месяцев со дня их принятия. Подача заявления о признании недействительным решения, предписания антимонопольного органа не приостанавливает их исполнения, если судом не будет вынесено определение о приостановлении исполнения решения, предписания.

Также в новом законе о рекламе конкретизирована ответственность рекламодателя и рекламораспространителя за нарушение законодательства о рекламе: рекламопроизводитель несет ответственность за нарушение требований законодательства о рекламе в случае, если будет доказано, что нарушение произошло по его вине.

Вместе с тем изначально депутаты пытались ограничить полномочия ФАС России. Так, по словам председателя комитета по экономической политике, предпринимательству и туризму Госдумы В. Драганова, «закон уменьшил чересчур расширенные полномочия ФАС. Теперь ФАС не имеет права публиковать в СМИ сведения о принятых решениях и выданных предписаниях, связанных с ненадлежащей рекламой». Это вызвало удивление в ФАС России. Заместитель руководителя ФАС России А. Кашеваров назвал это предложение «странным»: «Мы существуем на бюджетные деньги, а постановление правительства обязывает информировать о принятых решениях»¹⁵⁴.

В таком виде новый закон «О рекламе» проработал недолго. Уже в 2007 г. в него потребовалось внести некоторые изменения. Так, Госдума приняла поправки в закон «О рекламе», согласно которым рекламные площади на рекламных конструкциях будут распределяться на торгах. Принимать участие в них смогут операторы, контролируемые не более 35% рекламных площадей на территории муниципалитетов. При этом в первоначальной редакции статьи речь шла о 25% разрешений на установку рекламных конструкций на территории одного муниципального образования (одно разрешение соответствует одной конструкции) и 25% разрешений, выданных на всей территории России. Тех, кто владеет более чем 25% рынка, к конкурсам предлагалось не допускать. А альтернативный проект закона предлагал установить планку на 40%.

Это вызвало неудовольствие участников рекламного рынка, и они при поддержке общественных организаций направили письма премьер-министру Михаилу Фрадкову, председателю комитета Госдумы по экономической политике, предпринимательству и туризму Евгению Федорову и спикеру Госдумы Борису Грызлову, в которых просили не допустить рассмотрения поправок. «Нормы законопроекта [...] грубо нарушают конституционные права собственника», – говорилось в письме. А предложенная планка в 25% для каждого участника одного из сегментов рекламного рынка, по мнению авторов письма, и вовсе не входит в область регулирования рекламного законодательства. Это является предметом регулирования антимонопольного законодательства, которое направлено не на запрет, а на недопущение злоупотреблений, отмечали авторы в своих письмах¹⁵⁵.

В конце декабря 2006 г. депутаты внесли изменения в законопроект. Договоры на установку рекламных конструкций по-прежнему должны были заключаться по итогам конкурса, однако планку по предложению ФАС России подняли до 35% по аналогии с законом «О защите конкуренции». Ко второму чтению авторы законопроекта предложили считать долю участников не по разрешениям, а по совокупным площадям принадлежащих им поверхностей и на конкурсах распределять не только новые, но и старые места, а минимальный срок аренды увеличить до пяти лет. Согласно итоговому документу договор на установку и эксплуатацию рекламной конструкции может быть заключен на пять лет, рекламные площади предполагается распределять между участниками рынка на основании торгов в форме конкурса и аукциона.

Гендиректор News Outdoor Russia Сергей Железняк находит нелогичным сам факт выделения наружной рекламы в отдельный рынок. «Для решения своих задач любой рекламодатель выбирает набор маркетинговых инструментов, каждый из элементов которого в зависимости от качества и стоимости является взаимозаменяемым, – говорит он. – Соответственно рынок маркетинговых коммуникаций является единым, и объективной необходимости в отдельном регулировании сегмента наружной рекламы нет»¹⁵⁶.

154 Носкович М. Дума обошлась без помощи ФАС // Бизнес. – 2005. – 11 марта.

155 Долгошеева Е. Опять 35% // Ведомости. – 2007. – 29 янв.

156 Там же.

Совладелец «Вера & Олимп» Дмитрий Дюмин считает новое ограничение «более разумным». Исполнительный директор компании «Реклама-Сервис» Наталья Самойлова полагает, что необходимо также внести подобные лимиты и по форматам рекламоносителей: «Одна фирма, не превышая совокупной доли в 35%, может доминировать по числу щитов бх3 м, другая – по крышным установкам, третья – по тумбам. И каждая будет монополистом в своей нише»¹⁵⁷.

А представители АКАР предупреждают, что во многих городах договоры с операторами заключаются все-го на один год, и это ставит крест на инвестициях в высокотехнологичные конструкции¹⁵⁸.

Авторы закона предлагали при расчете 35-процентной доли учитывать и временные рекламные конструкции, то есть строительные сетки и заборы, и эта поправка была принята во втором чтении закона. В компании «ЭСПАР-Аналитик» считают решение учитывать временные конструкции, имеющие, как правило, большую площадь, вполне логичным и отмечают, что это приведет к снижению доли крупнейших игроков.

В окончательном варианте закон не защищает российских операторов, соглашается исполнительный директор компании «Реклама-Сервис» Наталья Самойлова. «Существует опасность, что крупнейшие иностранные компании окажутся владельцами конструкций на основных магистралях крупнейших городов, поскольку их финансовые возможности шире. Депутаты вносили поправки, ограничивающие доли иностранных компаний и аффилированных с ними лиц, но принято решение вернуться к этому вопросу чуть позже. Пока компании с иностранным участием оказываются в привилегированном положении», – отмечает она.

Эксперты напоминают, что примерно в полудюжине крупных городов – в Мурманске, Тольятти, Барнауле, Великом и Нижнем Новгороде – норматив в 35% превышен. Например, у News Outdoor Russia есть проблемы в Нижнем Новгороде (доля компании составляет около 70%), а у Gallery после последних приобретений – в Барнауле¹⁵⁹.

Заместитель руководителя ФАС России А. Кашеваров убежден, что спорные моменты будут решаться ФАС России с привлечением рекламной общественности, например с помощью использования такого оправдавшего себя механизма разрешения споров, как экспертный совет по рекламе при ФАС России.

Экспертный совет по применению законодательства о рекламе при Федеральной антимонопольной службе был создан в сентябре 2004 г. в качестве консультативно-совещательного органа при ФАС России. Решения совета имеют рекомендательный характер. Основными задачами совета являются:

- экспертиза и оценка содержания рекламы;
- оценка воздействия рекламы на потребителей рекламной информации;
- экспертиза соответствия действительности сведений, сообщаемых в рекламе;
- подготовка предложений по совершенствованию законодательства о рекламе.

В 2006 г. прошло шесть заседаний совета, на которых рассматривались вопросы, касающиеся:

- распространения рекламы игорных заведений и основанных на риске игр;
- этичности рекламы;
- формирования в рекламе негативного отношения к лицам, не пользующимся рекламируемым товаром;
- использования образов людей в рекламе пива;
- завуалированной рекламы запрещенных к рекламированию товаров;
- звуковой рекламы на транспортных средствах;
- отнесения сооружений к рекламным конструкциям;
- рекламы в дни траура.

Авторы нового закона «О рекламе» не собираются останавливаться на достигнутом. «Мы планируем, что внесение этого закона – только первый шаг на пути реформирования рекламного законодательства. Вслед за этим в течение ближайших года-двух мы дополним и изменим целый ряд федеральных нормативных актов, вплоть до технических регламентов, определяющих соотношение уровня звука телерекламы и телепрограммы», – заявил в интервью «Коммерсанту» Владимир Мединский, один из разработчиков закона¹⁶⁰.

157 Соболев С., Куликова Ю. Наружной рекламе установили новый лимит // Коммерсантъ. – 2006. – 28 дек.

158 Там же.

159 Бордюг Т. Наружной рекламе ограничили монополию // Коммерсантъ Daily. – 2007. – 29 янв.

160 Внесение этого закона – только первый шаг // Коммерсантъ, – 2004. – 16 дек.

В целом общественность и органы власти позитивно оценили принятие нового закона «О рекламе». По словам заместителя руководителя ФАС России А. Кашеварова, «новая версия закона с точки зрения правоприменения становится более четкой. В ней появляются достаточно прозрачные нормы, которые позволят нам более четко регулировать эту сферу и соответственно осуществлять контроль и надзор за игроками рынка»¹⁶¹.

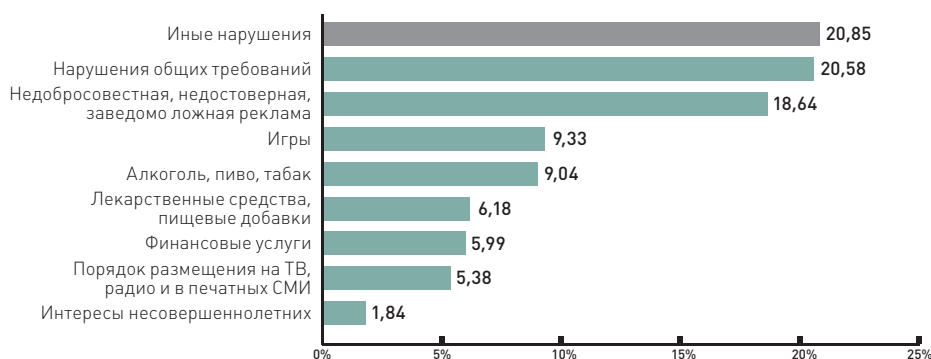
Спикер Государственной Думы Б. Грызлов также позитивно оценил принятие закона: «Закон сбалансирован и ориентирован на реально сложившуюся практику. Всем известны злоупотребления, которые допускались и рекламодателями, и изготовителями рекламы в последние годы. Одно из направлений развития рынка рекламных услуг заключалось в поиске лазеек и пробелов в законе, возможности соблести его “букву”, при этом фактически нарушив установленные требования. Именно на решение всех этих проблем и направлен принятый депутатами закон о рекламе. Закон также направлен на то, чтобы реклама не вредила здоровью и безопасности граждан»¹⁶².

Глава Комитета Госдумы по информационной политике Валерий Комиссаров отметил, что «в новой редакции закона отражено присутствие новых видов и каналов распространения, а также современных средств коммуникации, таких как Интернет и мобильная связь»¹⁶³.

Президент Ассоциации коммуникационных агентств России Игорь Янковский полагает, что закон стал более «причесанным». «Он стал много лучше и, бесспорно, более либерален. Очень важно, что в новом законе разработан понятийный аппарат, дающий определения основных понятий в сфере рекламы», – говорит он¹⁶⁴. По словам сопрезидента Группы компаний ВВДО Игоря Лутца, принятие нового закона о рекламе – «это очень позитивный шаг». По его мнению, закон выглядит гораздо более либеральным и европейским, чем его предшественник¹⁶⁵.

Несомненно, многое будет зависеть и от правоприменительной практики. Ежегодно ФАС России пресекает огромное количество нарушений на рынке рекламы. Так, в 2006 г. антимонопольные органы рассмотрели более 13 тыс. фактов, указывающих на событие нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, что на 2 тыс. меньше, чем в 2005 г. При этом ФАС России вынесла 999 предписаний о прекращении нарушения (в 2005 г. этот показатель составил 1 422 предписания), 2 105 постановлений о наложении штрафа на сумму 54 369 700 рублей. В 2007 году количество выявленных нарушений рекламного законодательства составило 6337, в 2008 году – 8535; количество принятых решений о признании нарушения в 2007 г – 2789, в 2008г – 3305. Средний размер уплаченного штрафа в 2007 году составил 22,1 тыс. руб., в 2008 г – 23,7 тыс. руб.

Структура нарушений законодательства о рекламе, выявленных ФАС России и ее территориальными органами в 2006 г.



Причиной настолько большого количества нарушений является как незнание закона, так и правовой нигилизм, поскольку штрафы за нарушение рекламного законодательства до последнего времени оставались симво-

161 Стенограмма интернет-конференции в ИА «Гарант». – 2006. – 16 июня.

162 Алексеев Б. В России принят закон «О рекламе» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.utro.ru/articles/2006/02/22/524511.shtml>.

163 Владимиров Д. Помешало пиво // Российская газета. – 2005. – 25 марта.

164 Бордюг Т., Куликова Ю., Овчинников Р. Водку – читателям, пиво – зрителям // Коммерсантъ. – 2004. – 16 дек.

165 Там же.

лическими – от 40 до 50 тыс. рублей. При этом в денежном эквиваленте эффект, который рекламодатель получает от рекламы, намного больше. В настоящее время штрафы за ненадлежащую рекламу увеличились в 10 раз – от 400 до 5 000 МРОТ. По данным ФАС России, это привело к уменьшению нарушений.

Статистика ФАС России по нарушениям рекламного законодательства за 2006 г. показывает, что:

- 20,58% дел было возбуждено по признакам нарушения общих требований закона «О рекламе» (для сравнения: в 2005 г. – 42,8%);
- 18,64% – недобросовестная, недостоверная, заведомо ложная реклама (в 2005 г. – 18,64%);
- 9,33% – игры (в 2005 г. – 8,18%);
- 9,04% – реклама алкоголя, пива, табака (в 2005 г. – 8%);
- 6,18% – лекарственные средства;
- 5,99% – финансовые услуги (в 2005 г. – 2,24%);
- 5,38% – порядок размещения на ТВ (в 2005 г. – 1,23%);
- 1,84% – интересы несовершеннолетних (в 2005 г. – 3,74%);
- 20,85% – иные нарушения (в 2005 г. – 15,17%).

В антимонопольном органе полагают, что динамика изменений в структуре нарушений законодательства о рекламе свидетельствует о том, что:

- снизилось количество нарушений общих требований к рекламе;
- количество фактов недобросовестной, недостоверной рекламы осталось на прежнем уровне;
- увеличилось количество нарушений требований к наружной рекламе и порядку прерывания радио- и телепрограмм рекламой;
- значительно увеличилось количество нарушений в рекламе финансовых услуг.

При этом необходимо учитывать, что с 1 июля 2006 г. изменились как общие требования к рекламе, так и требования к рекламе отдельных видов товаров.

Анализ ФАС России структуры выявленных в первом полугодии 2007 г. нарушений законодательства о рекламе позволяет выявить следующие тенденции. Наибольшее число выявленных нарушений связано с распространением рекламы финансовых услуг – они составили 20,54% от числа всех нарушений (из них 12,38% – нарушение общих требований к рекламе финансовых услуг, 4,86% – нарушения в рекламе кредитов, 3,22% – нарушения в рекламе, связанной с привлечением денежных средств в строительство). По сравнению с предыдущими периодами доля указанных правонарушений существенно возросла, что, очевидно, связано как с развитием финансовых институтов в стране (расширением сферы потребительского кредитования, иных банковских услуг), так и с введением более жестких требований к рекламе финансовых услуг в новой редакции закона «О рекламе».

Другим массовым видом нарушения продолжает оставаться распространение недостоверной рекламы. Таких нарушений в первом полугодии 2007 г. было выявлено 10,92% от общего количества.

Существенно увеличилось количество нарушений в рекламе медицинских услуг, лекарственных средств и биологически активных добавок (доля таких нарушений составила 10,81% в первом полугодии 2007 г.), а также в рекламе алкогольной продукции, пива, табачных изделий, доля которых – 17,56% от числа всех нарушений.

Более половины указанных нарушений составили нарушения формальных требований к размещению предупреждений и их размеру, предусмотренных законом, в рекламе указанных товаров.

Новеллой рекламного законодательства являются требования к рекламе рискованных игр и пари, а также стимулирующих лотерей и иных стимулирующих мероприятий. Доля нарушений в рекламе таких игр и мероприятий составила соответственно 6,49 и 2,84% от общего числа нарушений.

В ФАС России признают, что серьезной проблемой продолжает оставаться недобросовестная реклама, выражающаяся в дискредитации конкурентов, некорректном сравнении рекламируемых товаров с товарами других лиц. В первом полугодии 2007 г. нарушения требований добросовестности составили 2,72% от всех выявленных нарушений, отсутствие части существенной информации в рекламе, что вводит потребителей в заблуждение, – 5,36% от числа всех нарушений.

Отметим, что исследование ВЦИОМ «Восприятие и оценка деятельности Федеральной антимонопольной службы экспертным сообществом и населением России», проведенное в 2007 г., показало, что именно о деятельности антимонопольного органа по контролю и надзору за соблюдением рекламного законодательства больше всего знают российские предприниматели. Так, наиболее осведомлены предприниматели о деятельности ФАС России по созда-

нию благоприятной конкурентной среды и контролю над рекламой (55–56%, включая тех, кто «что-то слышал»)¹⁶⁶. Это объясняется во многом тем, что антимонопольный орган уже 13 лет является контрольным органом за соблюдением рекламного законодательства, а также тем, что реклама, как правило, в той или иной степени касается каждого гражданина и предпринимателя в России. Вместе с тем данные исследования показывают, что антимонопольному органу предстоит еще поработать над совершенствованием информирования предпринимателей и граждан об изменениях в рекламном законодательстве и мероприятиях ФАС России по наведению порядка на рынке рекламы.

Деятельность ФАС России по пресечению недобросовестной конкуренции

В 2006 г. Управление контроля рекламной деятельности и недобросовестной конкуренции ФАС России возбудило 18 дел о нарушении антимонопольного законодательства в части недобросовестной конкуренции (в 2005 г. – 11). При этом 67% дел было связано с нарушениями в области интеллектуальной собственности (в 2005 г. – 82%), 33% дел связано с нарушениями, совершаемыми в информационной среде, – распространением ложной, неточной информации, введением в заблуждение.

Структура нарушений в части недобросовестной конкуренции, выявленных ФАС России в 2006 г.



РИСУНОК ◦ 2

КОМПАНИЯ «ХИМЭКСПО» НЕЗАКОННО ИСПОЛЬЗОВАЛА ЧУЖОЙ ТОВАРНЫЙ ЗНАК

Федеральная антимонопольная служба рассмотрела дело о нарушении п. 4 ч. 1 ст. 14 Федерального закона «О защите конкуренции» ООО «ХимЭкспо» и признала его нарушившим антимонопольное законодательство.

ФАС России возбудила дело на основании заявления ООО «Домбытхим» (заявитель) о нарушении антимонопольного законодательства ООО «ХимЭкспо» (общество). Нарушение выразилось в незаконном использовании словесного обозначения BLITZ на этикетках моющих и чистящих средств, сходного с товарным знаком по свидетельству № 91229, и словесного обозначения «КРОТ черный», идентичного товарному знаку по свидетельству № 159615, принадлежащим заявителю.

Заявитель и общество осуществляют свою деятельность на одном и том же рынке и являются хозяйствующими субъектами-конкурентами. Заявитель является правообладателем словесного товарного знака «БЛИЦ» по свидетельству № 91229 на основании договора об уступке товарного знака от 12 августа 2004 г. № 34245, зарегистрированного в Роспатенте 3 сентября 2004 г., а также словесного товарного знака «КРОТ» по свидетельству № 159615 от 12 октября 2005 г. Указанные товарные знаки зарегистрированы в том числе для 3-го класса МКТУ – средства для мытья и чистки.

Общество вводит в оборот на территории Российской Федерации моющие, чистящие средства с этикетками, на которых используются словесные обозначения «КРОТ черный» и BLITZ, что подтверждается счетом-фактурой № 1426 от 21 апреля 2006 г. Заявитель не предоставлял обществу права на использование указанных товарных знаков.

Сравнительный анализ словесного обозначения BLITZ, используемого на этикетках моющих и чистящих средств со словесным товарным знаком «БЛИЦ» по свидетельству № 91229, представленный Роспатентом, показал, что упомянутые обозначения сходны до степени смешения. Представлена справка Роспатента от 1 ноября 2006 г. № 23/17-9994.

В соответствии с п. 1 ст. 4 закона РФ о товарных знаках владелец товарного знака имеет исключительное право поль-

КСТАТИ

166 Восприятие и оценка деятельности Федеральной антимонопольной службы экспертным сообществом и населением России [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fas.gov.ru/competition/15168.shtml>.

зоваться и распоряжаться товарным знаком, а также запрещать его использование другими лицами. Согласно п. 2 ст. 4 закона нарушением прав владельца товарного знака признается, в частности, несанкционированное изготовление, применение, ввоз, предложение к продаже, продажа, иное введение в хозяйственный оборот или хранение с этой целью товарного знака, или товара, обозначенного этим знаком, или обозначения, сходного с ним до степени смешения, в отношении однородных товаров.

Пункт 4 ч. 1 ст. 14 закона о защите конкуренции запрещает как недобросовестную конкуренцию продажу, обмен и иное введение в оборот товара, если при этом незаконно использовались результаты интеллектуальной деятельности. На основании изложенного ФАС России приняла решение о признании действий ООО «ХимЭкспо» нарушающими п. 4 ч. 1 ст. 14 закона о защите конкуренции и выдала предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

СУД ПОДДЕРЖАЛ РЕШЕНИЕ ФАС РОССИИ О ПРИЗНАНИИ ДЕЙСТВИЙ КОМПАНИИ «АРОМА ТРЕЙД» НЕДОБРОСОВЕСТНОЙ КОНКУРЕНЦИЕЙ

Федеральный арбитражный суд Московского округа подтвердил правомерность решения Федеральной антимонопольной службы о признании актом недобросовестной конкуренции действий ООО «Арома Трейд» по приобретению и использованию исключительных прав на товарные знаки «Шаман».

Компания Parfums CORANIA Sarl (владелец исключительных прав на товарный знак SHAMAN, зарегистрированный во Франции; свидетельство № 95569081 от 19 апреля 1995 г.) с 1996 г. производит и реализует на территории России туалетную воду SHAMAN, которую до 2005 г. поставляла через компанию BROCARD.

В июле 2005 г. компания Parfums CORANIA Sarl расторгает дистрибьюторское соглашение с компанией BROCARD. ООО «Арома Трейд», входящее в одну группу лиц с компанией BROCARD и работающее на одном товарном рынке с компанией Parfums CORANIA Sarl, приобрело 6 декабря 2005 г. у ЗАО «Мира-М» комбинированный товарный знак «Шаман» (свидетельство № 242247), а затем 13 февраля 2006 г. получило свидетельство № 301076 на комбинированный товарный знак SHAMAN и 14 февраля 2006 г. – свидетельство № 301176 на товарный знак «ШАМАН/SHAMAN». После получения этих свидетельств ООО «Арома Трейд» рассылает письма директорам парфюмерных фирм, реализующих туалетную воду SHAMAN, приобретенную у нового официального дистрибьютора компании Parfums CORANIA Sarl – ООО «Триумф», с требованием прекратить предложения к продаже, продажу и иное введение в гражданский оборот. В случае невыполнения требований ООО «Арома Трейд» обещало инициировать защиту своих интересов в судебном порядке. Такие действия ООО «Арома Трейд» стали основанием для обращения компании Parfums CORANIA Sarl в ФАС России с заявлением о недобросовестной конкуренции.

По итогам рассмотрения материалов дела, оценив доводы сторон, ФАС России признала, что действия ООО «Арома Трейд», выразившиеся в приобретении и использовании комбинированного товарного знака SHAMAN, комбинированного товарного знака «ШАМАН» и товарного знака «ШАМАН/SHAMAN» нарушают п. 2 ст. 10 закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках». Эта норма закона не допускает недобросовестную конкуренцию, связанную с приобретением и использованием исключительных прав на средства индивидуализации юридического лица, индивидуализации продукции, выполняемых работ или оказываемых услуг.

Не согласившись с решением антимонопольного ведомства, ООО «Арома Трейд» оспорило его в судебном порядке. 3 сентября 2007 г. Федеральный арбитражный суд Московского округа оставил в силе судебные акты Арбитражного суда г. Москвы и Девятого апелляционного арбитражного суда, которые подтвердили правомерность решения ФАС России.

В марте 2006 г. при ФАС России в качестве консультативно-совещательного органа был создан экспертный совет по применению антимонопольного законодательства в части недобросовестной конкуренции. Решения совета имеют рекомендательный характер.

Основными задачами экспертного совета являются:

- правовая экспертиза действий хозяйствующего субъекта и их оценка на предмет соответствия принципам добропорядочности, разумности и справедливости;
- оценка воздействия информации на потребителей какого-либо товара;
- экспертиза сведений, распространяемых хозяйствующим субъектом в отношении конкурента, с точки зрения их соответствия действительности;
- разработка рекомендаций по совершенствованию законодательства в части недобросовестной конкуренции.

В 2006 г. прошло первое заседание совета, на котором рассматривался вопрос об оценке действий ООО «ТПГ “Автоаудиоцентр”» по проведению пресс-конференции, опубликованной на сайте www.rbc.ru в сети Интернет, и использованию рекламы со слоганом «Акаі – возвращение легенды». Члены совета оценивали действия ООО «ТПГ “Автоаудиоцентр”», выразившиеся в приобретении и использовании исключительных прав на товарный знак Акаі по свидетельству № 215324.

По итогам рассмотрения материалов члены экспертного совета единогласно решили, что действия ООО «ТПГ “Автоаудиоцентр”» не противоречат принципам добропорядочности, разумности и справедливости и соответственно не могут быть квалифицированы как акт недобросовестной конкуренции.

Подводя итог, можно констатировать, что рынок давно ждал появления нового закона «О рекламе». Динамичное развитие рынка рекламы и накопленный опыт практического правоприменения в этой области потребовали внесения значительных изменений в закон.

В ФАС России отмечают, что со вступлением в силу нового закона «О рекламе» антимонопольным органам стало несколько легче работать. Уточненные положения закона позволяют эффективнее бороться с недобросовестной конкуренцией и стимулируют развитие честных конкурентных отношений в российском обществе.

Конец ГОСМОНОПОЛИИ

Реформирование электроэнергетической отрасли Российской Федерации находится на завершающем этапе. Подводя предварительные итоги преобразований, обратимся к недавней истории и вспомним, с чего все началось.

В 1980-е гг. в Советском Союзе наметились фундаментальные проблемы в отрасли, которые не нашли своего разрешения и в начале 1990-х гг. На фоне общеэкономического спада продолжала повышаться энергоемкость экономики, произошло резкое падение объема инвестиций. Одновременно снижалась эффективность работы отдельных секторов отрасли. В результате это могло привести к замедлению экономического роста Российской Федерации.

Развитие страны прямо зависело от изменения сложившейся системы экономических отношений в электроэнергетике и структурных преобразований в отрасли.

Возобновление экономического роста с 1999–2000 гг. сопровождалось ростом спроса на электроэнергию. На первоначальном этапе рост спроса удовлетворялся за счет увеличения загрузки существующих мощностей электроэнергетической отрасли: с 1990 по 1997 г. электропотребление в стране сократилось почти на 25%, появились значительные резервы мощности в ЕЭС России и ощутимо снизилась нагрузка действующих электростанций. Однако прогнозы Минпромэнерго России и ОАО «РАО «ЕЭС России»» свидетельствовали, что в 2005–2007 гг. эти резервы будут исчерпаны. Положение осложнялось неравномерным ростом спроса по регионам Российской Федерации, что в условиях недостаточного развития сетевой инфраструктуры могло привести к перебоям в энергоснабжении до того, как ситуация станет критичной в среднем по стране.

Прогнозируемый дефицит мощности указывал на необходимость разработки системы мероприятий по привлечению инвестиций в электроэнергетику и, как следствие, реорганизации отрасли в целях повышения надежности энергоснабжения и привлечения инвестиций.

Процесс преобразования отрасли начался в 2000 г. с разработки концепции реформирования ОАО «РАО «ЕЭС России»». Первым нормативным актом, регламентирующим преобразования в сфере электроэнергетики, стало постановление Правительства Российской Федерации от 11 июля 2001 г. «О реформировании электроэнергетики Российской Федерации». Федеральные законы Российской Федерации, принятые в первом квартале 2003 г., определили структуру и принципы функционирования электроэнергетики в будущем в условиях конкуренции.

В соответствии с концепцией стратегии ОАО «РАО «ЕЭС России»» на 2005–2008 гг. «5+5» основными целями реформы отрасли являются повышение эффективности работы предприятий электроэнергетики и создание условий для развития отрасли на основе частных инвестиций.

Основными целями и задачами реструктуризации ОАО «РАО «ЕЭС России»» являются:

- обеспечение надежности и бесперебойности электро- и теплоснабжения потребителей предприятиями, входящими в ОАО «РАО «ЕЭС России»», в течение всего переходного периода;
- увеличение рыночной стоимости холдинга РАО «ЕЭС России» и компаний, создаваемых в ходе реструктуризации;
- повышение текущей эффективности и развитие профильных бизнесов ОАО «РАО «ЕЭС России»»;
- соблюдение всех прав и законных интересов акционеров компании (как ОАО «РАО «ЕЭС России»», так и его дочерних и зависимых обществ), в том числе миноритарных акционеров;
- повышение прозрачности компании, совершенствование системы корпоративного управления, превращение ее в бизнес-ориентированную компанию;
- выделение из состава ОАО «РАО «ЕЭС России»» в ходе реформирования эффективных, инвестиционно привлекательных компаний;

- обеспечение реализации реформирования ОАО «РАО «ЕЭС России»», активное участие в формировании предложений для Правительства Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о реформировании отрасли таким образом, чтобы это в полной мере соответствовало требованиям и целям, которые предъявляет государство, а также гарантировало соблюдение прав и максимизировало стоимость для акционеров ОАО «РАО «ЕЭС России»».

Для достижения поставленных целей осуществляется разделение естественно-монопольных (передача электроэнергии, оперативно-диспетчерское управление) и потенциально конкурентных (производство и сбыт электроэнергии, ремонт и сервис) функций, и вместо прежних вертикально интегрированных компаний, выполнявших все эти функции, созданы структуры, специализирующиеся на отдельных видах деятельности. Генерирующие, сбытовые и ремонтные компании становятся преимущественно частными и начинают конкурировать друг с другом. В естественно-монопольных видах деятельности, напротив, происходит усиление государственного контроля. Электроэнергетическая отрасль будет состоять из двух секторов – конкурентного и монопольного. Конкурентный сектор – частная собственность и рынок, монопольный сектор – государственная собственность и госрегулирование. Таким образом, создаются условия для развития конкурентного рынка электроэнергии, цены которого не регулируются государством, а формируются на основе спроса и предложения, а его участники конкурируют, снижая свои издержки.

Нормативно-правовая база

С 2001 г. идет планомерное формирование нормативно-правовой базы электроэнергетики. В настоящее время действуют восемь основных федеральных законов, 24 постановления Правительства Российской Федерации, девять распоряжений Правительства Российской Федерации, более 30 приказов Минпромэнерго России, ФСТ России и ФАС России. На протяжении шести лет ведется работа по формированию нормативно-правовой базы реформы электроэнергетики, являющейся залогом достижения основных целей реформирования: повышения эффективности производства и потребления электроэнергии, обеспечения надежного и бесперебойного энергоснабжения потребителей и создания условий для развития отрасли на основе привлечения инвестиций. Действующая нормативно-правовая база реформирования электроэнергетики позволила сформировать целевую структуру отрасли и запустить инвестиционные процессы в электроэнергетический сектор. Кроме того, нормативное регулирование процессов реформирования, происходящих в отрасли, является примером и основой для других отраслей, где реформы только-только начинаются.

Среди нормативных актов, регулирующих отрасль, следует особо отметить закон «Об электроэнергетике», Правила оптового и розничных рынков, Правила недискриминационного доступа к инфраструктуре, Основы ценообразования в области электрической и тепловой энергии.

В соответствии с Планом мероприятий по реформированию электроэнергетики, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июня 2003 г., ФАС России является соисполнителем по разработке всех основных нормативно-правовых документов, касающихся реформы.

Наиболее важным нормативно-правовым актом в области электроэнергетики с точки зрения антимонопольного регулирования и контроля являются положения ст. 25 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», которая является дополнением к Федеральному закону от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в части антимонопольного регулирования на рынке электроэнергии.

Так, с учетом изменений, внесенных в закон «Об электроэнергетике» в ноябре 2007 г., ст. 25 данного закона вводит понятие нарушений антимонопольного законодательства, выразившихся в возможности манипулирования ценами на оптовом и розничных рынках, злоупотреблении исключительным положением на оптовом и розничных рынках. Кроме того, в законе дается определение зон свободного перетока электрической энергии (мощности), характеризующих часть энергетической системы, где отсутствуют технологические и иные ограничения на переток электрической энергии (мощности), а также установлен иной порог доминирования хозяйствующих субъектов на рынке электроэнергии, характеризующийся долей в 20% от установленной мощности и выработки генерирующего оборудования в географических границах зоны свободного перетока электрической энергии (мощности).

Данные изменения, разработанные ФАС России, в случае наличия злоупотреблений со стороны участников прежде всего оптового рынка электрической энергии (мощности) позволят применять нормы антимоно-

польного законодательства практически ко всем крупным игрокам оптового рынка электроэнергии (мощности), что является крайне важным в переходный период, характеризующийся наличием системных ограничений на рынке, возникших вследствие увеличения потребления и дефицита сетевых и производственных мощностей в отдельных зонах свободного перетока оптового рынка электроэнергии (мощности).

Кроме того, законом «Об электроэнергетике» установлены дополнительные инструменты реагирования, которые могут быть применены в отношении субъектов, занимающих доминирующее или исключительное положение, а также имеющих возможность манипулирования ценами. К таким субъектам могут быть применены меры по ограничению цен в ценовых заявках, а также введению государственного регулирования цен (тарифов).

В случае неоднократного злоупотребления доминирующим или исключительным положением, в том числе при осуществлении манипулирования ценами на оптовом и розничных рынках, антимонопольным органом могут быть применены меры по принудительному разделению таких хозяйствующих субъектов.

Введение возможности применения таких жестких мер позволит предотвратить или не допустить значительных всплесков свободной (нерегулируемой) цены на электрическую энергию (мощность) на рынке. При этом крайне важно, по мнению ФАС России, сделать все возможное для исключения ценовых колебаний, связанных с наличием системных ограничений, вследствие которых на рынке в некоторые периоды времени могут возникнуть зоны с высокой концентрацией поставщиков.

В связи с этим ст. 25 закона «Об электроэнергетике» предусмотрено участие антимонопольного органа в процедуре согласования инвестиционных программ субъектов электроэнергетики, в уставных капиталах которых участвует государство, а также сетевых организаций, удовлетворяющих критериям, определенным Правительством Российской Федерации. Участие в процедуре согласования инвестиционных программ позволит ФАС России способствовать строительству сетевых и генерирующих активов в целях снятия системных ограничений и сокращения зон свободного перетока электрической энергии (мощности).

В развитие норм ст. 25 закона «Об электроэнергетике» и Правил оптового рынка был разработан приказ ФАС России от 14 ноября 2007 г. «Об утверждении порядка установления случаев манипулирования ценами на электрическую энергию (мощность) на оптовом рынке электрической энергии (мощности)». Документ определяет основные принципы мониторинга цен на электрическую энергию, осуществляемого совместно с администратором торговой системы оптового рынка, и процедуру установления случаев нарушения антимонопольного законодательства, выразившегося в манипулировании ценами на электрическую энергию (мощность).

В соответствии с планом мероприятий по реформированию электроэнергетики ФАС России также разработала следующие нормативно-правовые акты:

- постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2004 г. «Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам по оперативно-диспетчерскому управлению и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам администратора торговой системы оптового рынка электроэнергии и оказания этих услуг и Правил технологического присоединения энергопринимающих устройств (энергетических установок) юридических и физических лиц к электрическим сетям»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 21 января 2004 г. «Об утверждении стандартов раскрытия информации субъектами оптового и розничных рынков электрической энергии»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 27 октября 2006 г. «Об утверждении Правил осуществления контроля за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями запрета на совмещение деятельности по передаче электрической энергии и оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике с деятельностью по производству и купле-продаже электрической энергии и о внесении изменения в положение о Федеральной антимонопольной службе, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г.».

Оптовый рынок электроэнергии (мощности)

Принципы функционирования

Постановление Правительства Российской Федерации от 31 августа 2006 г. «О совершенствовании порядка функционирования оптового рынка электрической энергии (мощности)» ввело новую модель функционирования оптового рынка электрической энергии (мощности), предусматривающую существенные новации в системе договорных отношений и ценообразования на оптовом рынке.

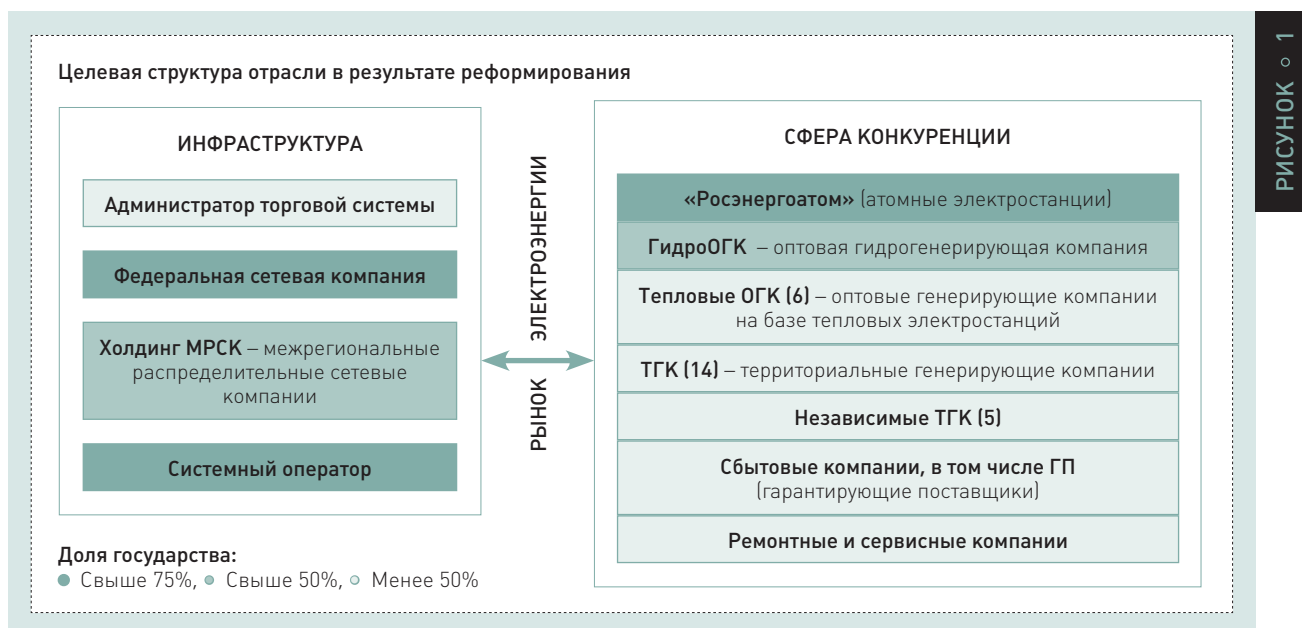
Основные принципы функционирования новой модели оптового рынка заключаются в следующем. Объемы электрической энергии (мощности), продажа которых в переходный период реформирования электроэнергетики осуществляется по регулируемым ценам (тарифам), в 2007 г. соответствуют объемам, включенным Федеральной службой по тарифам в сводный прогнозный баланс производства и поставок электрической энергии (мощности) на 2007 г. Правилами заданы темпы снижения этих объемов: с января 2007 г. – снижение на 5% от балансовых объемов 2007 г., с июля 2007 г. – еще на 5% и в последующие годы – снижение каждые шесть месяцев на величину от 5 до 20% от балансовых объемов 2007 г. (в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2007 г.).

Новая модель оптового рынка электрической энергии (мощности) предусматривает формирование на оптовом рынке системы долгосрочных отношений поставщиков и покупателей, в том числе устанавливает порядок заключения и исполнения участниками оптового рынка двусторонних договоров купли-продажи электрической энергии (мощности), заключаемых как по регулируемым ценам (тарифам), так и по свободным ценам, определяемым по соглашению сторон.

Введен новый порядок конкурентного ценообразования на рынке электроэнергии, в том числе порядок проведения конкурентного отбора ценовых заявок за сутки до реального времени и в режиме, близком к реальному времени. Также введены изменения в системе оперативно-диспетчерского управления, направленные на оптимизацию загрузки генерирующих мощностей в энергосистеме: планирование режимов по ценовым заявкам поставщиков, отражающим реальные стоимостные характеристики производства электрической энергии, что позволяет достигать более эффективного распределения ресурсов в энергосистеме. Кроме того, в ближайшей перспективе планируется запустить новый механизм выбора состава оборудования в соответствии с заявками участников, что также приведет к увеличению эффективности распределения ресурсов.

Произошли существенные изменения и в порядке торговли мощностью на оптовом рынке. Введены обязательные требования к производителям электрической энергии и к их генерирующему оборудованию, необходимые для поддержания заданных параметров функционирования энергосистемы с целью обеспечения надежного и бесперебойного энергоснабжения потребителей. Выполнение производителями этих требований влияет на стоимость продаваемой ими мощности.

Правилами предусмотрена торговля мощностью только по регулируемым ценам в рамках регулируемых двусторонних договоров. Вместе с тем Министерство промышленности Российской Федерации в настоящее время разрабатывает принципы конкурентной торговли мощностью, в том числе организации краткосрочных (на один, два и три года вперед) и долгосрочных (не менее чем на четыре года вперед) конкурентных отборов ценовых заявок на поставку мощности.



Структура рынка

Основными участниками оптового рынка электроэнергии являются:

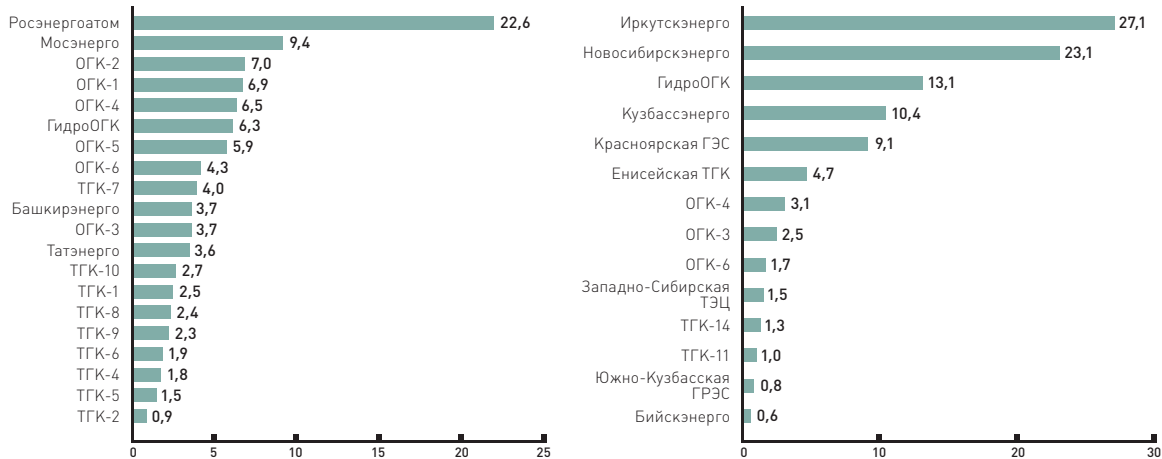
- поставщики: созданные в результате реформирования шесть оптовых генерирующих компаний (ОГК), 14 территориальных генерирующих компаний (ТГК), ГидроОГК, концерн «Росэнергоатом»;
- потребители: крупные потребители электроэнергии – участники оптового рынка, энергосбытовые организации, продающие электрическую энергию (мощность) на розничный рынок;
- инфраструктура: Администратор торговой системы оптового рынка, Системный оператор (диспетчерское управление), Федеральная сетевая компания (сети ЕНЭС).

С точки зрения антимонопольного контроля крайне важным вопросом является концентрация участников на оптовом рынке. ФАС России принимала активное участие в процессе формирования оптовых генерирующих компаний (ОГК) и территориальных генерирующих компаний (ТГК). Так, в результате оценок, сделанных по инициативе антимонопольного органа, в состав ТГК-12 (Кузбасс) не вошли Южно-Кузбасская и Западно-Сибирская ТЭЦ, которые были проданы РАО «ЕЭС России» на открытом аукционе.

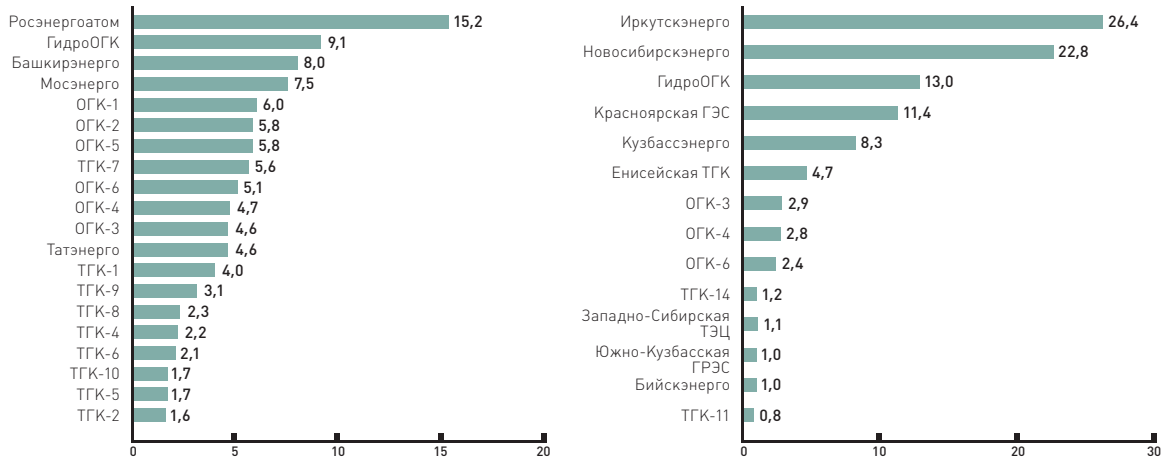
Оптовый рынок в настоящее время состоит из двух ценовых зон: Европы и Сибири, а также неценовых зон (Дальнего Востока, Калининградской области, Республики Коми и Архангельской области), где в настоящее время торговля электроэнергией (мощностью) осуществляется в полном объеме по регулируемым ценам.

Концентрация производства на оптовом рынке электрической энергии

По объему производства электроэнергии, 1-я и 2-я ценовая зоны, МВт/ч, %



По установленной мощности генерирующего оборудования, 1-я и 2-я ценовая зоны, МВт/ч, %



Кроме того, в силу действующих системных ограничений в настоящее время на оптовом рынке существует около 30 зон свободного перетока, которые характеризуются отсутствием перетока электрической энергией (мощности) за пределы этих зон либо ограниченным объемом такого перетока.

Таким образом, оптовый рынок в настоящее время является высоконцентрированным, что несет существенный риск, связанный с ценовым манипулированием.

Ценообразование на рынке электроэнергии

В основе российской модели энергетического рынка лежит узловое формирование маржинальной цены на электрическую энергию (мощность). При этом цена в узле (группе узлов) оптового рынка формируется по самой дорогой ценовой заявке генератора, прошедшего конкурентный отбор.



Конкурентные локализованные цены (узловые цены) создают стимулы для поставщиков минимизировать полные затраты на производство и являются единственными ценами свободного рынка, которые способны сделать это. Кроме того, такие узловые цены посылают правильные сигналы потребителям и инвесторам, а также могут быть использованы для анализа включения тех или иных объектов строительства электросетевого хозяйства при включении в инвестиционные программы сетевых организаций, в том числе при осуществлении моделирования с целью извлечения максимальной выгоды для потребителей (получения наиболее низких цен в узлах сети). Однако применение модели узлового ценообразования несет в себе риски необоснованного завышения цены участником, находящимся в условиях временного дефицита генерирующих мощностей в определенной зоне.

ФАС России уделяет особое внимание данному вопросу. В настоящее время в рамках контроля за установлением случаев манипулирования ценами на электрическую энергию (мощность) на оптовом рынке электроэнергии (мощности) ФАС России совместно с Администратором торговой системы, Системным оператором и Советом рынка формирует систему мониторинга значительных отклонений свободных (нерегулируемых) цен, сложившихся в результате конкурентного отбора ценовых заявок участников оптового рынка.

Этот механизм основан на Порядке установления случаев манипулирования ценами на электрическую энергию (мощность) на оптовом рынке электрической энергии (мощности), утвержденном приказом ФАС России от 14 ноября 2007 г. Реализация такого механизма позволит в оперативном режиме выявлять существенные отклонения цены, проводить анализ на предмет влияния на формирование такого отклонения объективных факторов (таких, как уход в ремонт генерирующего оборудования с более дешевой выработкой, ремонт линий электропередач, погодные условия) и отбирать случаи, отклонение цены в которых было обусловлено ценовой стратегией участника рынка. Такие случаи будут рассматриваться ФАС России в установленном порядке на

предмет наличия признаков нарушения антимонопольного законодательства, выразившихся в манипулировании ценами на электрическую энергию (мощность).

Розничные рынки

На момент начала реформы субъектный состав отрасли представлял собой вертикально интегрированные компании, оказывавшие потребителям услуги энергоснабжения, то есть поставлявшие электроэнергию по принадлежащим им электрическим сетям.

Отсутствие разделения сфер, в которых конкуренция возможна (купля-продажа электроэнергии), и сфер, в которых она, в силу их естественно-монопольного характера, исключена, создавало препятствия для формирования нового конкурентного рынка купли-продажи (поставки) электрической энергии.

Исходя из этого одним из основных направлений реформирования было обозначено разделение конкурентных (производство, купля-продажа) и естественно-монопольных (передача) видов деятельности, что было призвано обеспечить условия для создания рынка сбыта электроэнергии, цены на котором не регулируются государством, а формируются на основе спроса и предложения, а его участники конкурируют, снижая свои издержки. В результате место прежних вертикально интегрированных компаний, выполнявших все перечисленные функции, должны были занять структуры, специализирующиеся на отдельных видах деятельности.

Для осуществления поставленной задачи в 2004 г. были внесены изменения в действующее законодательство, предусмотрен запрет на совмещение конкурентных и естественно-монопольных видов деятельности в электроэнергетике. С участием ФАС России был разработан ряд подзаконных нормативно-правовых актов, установивших систему контроля за соблюдением данного запрета, а сам антимонопольный орган был наделен полномочиями осуществлять принудительное разделение компаний, добровольно не выполнивших требование законодательства.

Запрет не распространяется на так называемые энергокомплексы, то есть хозяйствующие субъекты, осуществляющие указанные виды деятельности с использованием принадлежащих им на праве собственности или на ином предусмотренном федеральными законами оснований электростанций и иных объектов электроэнергетики, непосредственно связанных между собой, и (или) с принадлежащими этим субъектам энергопринимающими устройствами преимущественно для удовлетворения собственных производственных нужд при условии соблюдения такими хозяйствующими субъектами установленных Правительством Российской Федерации особенностей функционирования хозяйствующих субъектов и при условии направления ими уведомления об использовании указанных объектов электроэнергетики в ФАС России. Исключения также составляют компании, работающие в изолированных энергосистемах Камчатки, Сахалина, Чукотки и Таймыра.

В течение 2006–2007 гг. ФАС России и ее территориальными органами была проведена работа по проверке соблюдения запрета на совмещение конкурентных и естественно-монопольных видов деятельности практически всеми хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере электроэнергетики. В результате было вынесено более 70 решений о принудительной реорганизации хозяйствующих субъектов, нарушающих данный запрет.

СУД ПОДТВЕРДИЛ ПРАВОТУ РЕШЕНИЯ ФАС РОССИИ О ПРИНУДИТЕЛЬНОЙ РЕОРГАНИЗАЦИИ МИКОЯНОВСКОГО МЯСОКОМБИНАТА

Арбитражный суд Москвы 30 октября 2007 г. отказал ЗАО «Микояновский мясокомбинат» в удовлетворении требования признать недействительным решение Федеральной антимонопольной службы о принудительной реорганизации предприятия.

Согласно ст. 6 Федерального закона № 36-ФЗ «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об электроэнергетике» с 1 апреля 2006 г. юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям запрещается совмещать деятельность по передаче электрической энергии и оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике с деятельностью по производству и купле-продаже электрической энергии. Соблюдение требований этой статьи контролирует ФАС России в соответствии с п. 1 Правил осуществления контроля за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями запрета на совмещение деятельности по передаче электрической энергии и оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике с деятельностью по производству и купле-продаже электрической энергии.

В соответствии с п. 3 этих Правил хозяйствующий субъект, совмещающий деятельность, обязан направить в антимонопольный орган уведомление. 28 марта 2007 г. в ФАС России поступило уведомление ЗАО «Микояновский мясокомбинат» о соблюдении особенностей функционирования хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в области электроэнергетики преимущественно для удовлетворения собственных производственных нужд. Согласно этому документу ЗАО «Микояновский мясокомбинат» является хозяйствующим субъектом, совмещающим деятельность по передаче электрической энергии с деятельностью по купле-продаже электроэнергии. Из представленных заявителем документов также следует, что ЗАО «Микояновский мясокомбинат» владеет на праве собственности объектами электросетевого хозяйства и осуществляет деятельность по купле-продаже электрической энергии иным хозяйствующим субъектам. Согласно ст. 6 Федерального закона № 36-ФЗ не допускается одновременно иметь на праве собственности или на ином законном основании имущество, непосредственно используемое при осуществлении деятельности по передаче электрической энергии и оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике, и имущество, непосредственно используемое при осуществлении деятельности по производству и купле-продаже электрической энергии. Таким образом, деятельность ЗАО «Микояновский мясокомбинат» подпадает под запрет, установленный этой статьей, и при этом не подпадает под исключения, прописанные там же. На основании этого ФАС России признала предприятие нарушившим Федеральный закон № 36-ФЗ и приняла решение о его принудительной реорганизации. Не согласившись с этим, ЗАО «Микояновский мясокомбинат» обратилось в Арбитражный суд г. Москвы. Однако суд признал доводы компании необоснованными, подтвердив тем самым правоту антимонопольной службы.

С 1 сентября 2006 г. вступили в силу новые правила функционирования розничных рынков электроэнергии. ФАС России провела работу по разделению конкурентных и естественно-монопольных видов деятельности, существенно изменив субъектный состав рынка и создав условия для развития конкуренции. Основные субъекты рынка купли-продажи электроэнергии – сбытовые компании и гарантирующие поставщики – получили возможность конкурировать между собой. Разработанные с участием ФАС России Правила недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии гарантировали любой сбытовой компании право на заключение договора с сетевой компанией на передачу электроэнергии, регламентировали порядок заключения такого договора. Создание института гарантирующего поставщика (компания, обязанной заключить договор купли-продажи электрической энергии с любым обратившимся) обеспечило гарантии снабжения потребителей.

Вместе с тем проведенные антимонопольным органом анализ и оценка конкурентной среды на формирующихся рынках показали, что в 2006 г. сбытовые компании, созданные в результате реорганизации акционерных обществ энергетики и электрификации, входящих в группу лиц ОАО «РАО «ЕЭС России»», занимали более 75% на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, а в большинстве регионов их доля близка к 100%. Сбытовые компании, не являющиеся субъектами оптового рынка, занимали долю, близкую к 100%, на локальных рынках внутри субъекта Российской Федерации (в основном в границах муниципальных образований, города или поселка). Доля независимых энергосбытовых компаний, не являющихся гарантирующими поставщиками, малозначительна и, как правило, не превышает 10% в соответствующих границах рынка.

В целом по всем субъектам Российской Федерации на основе данных, представленных территориальными управлениями, можно сделать вывод о высокой концентрации на розничных рынках электрической энергии в условиях неразвитой конкуренции. В связи с этим основными своими задачами антимонопольный орган поставил обеспечение формирования конкуренции за счет:

- создания условий для выхода местных энергоснабжающих организаций на оптовый рынок;
- проведения справедливых конкурсов за статус гарантирующих поставщиков;
- контроля недискриминационного доступа к сетям;
- создания условий для реализации права выбора потребителем поставщика электроэнергии¹⁶⁷.

Выполнение поставленных задач осуществляется как путем активного участия в нормотворческой работе, так и в ходе контроля за соблюдением конкурентного законодательства на розничных рынках.

По данным ФАС России, организации ТЭК являются основными нарушителями антимонопольного законодательства. Более 2/3 всех злоупотреблений доминирующим положением фиксируется именно в этой сфере¹⁶⁸.

167 В Архангельске прошел семинар на тему «Реформирование электроэнергетики и газовой отрасли» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_7029.shtml.

168 Голомолзин А. Н. Либерализация рынка энергии и энергоресурсов как фактор развития конкурентоспособности экономики // Выступление на Пятом Всероссийском энергетическом форуме «ТЭК России в XXI веке».

Основная часть жалоб подается участниками розничных рынков электроэнергии на действия доминирующих субъектов – энергосбытовых, электросетевых компаний, выделившихся в процессе реорганизации ОАО «РАО «ЕЭС России»». Действия (бездействие) данных компаний направлены на недопуск независимых потребителей на оптовый и розничные рынки электроэнергии (мощности). Самые распространенные нарушения выражаются в:

- отказе (уклонении) от заключения договора купли-продажи электрической энергии;
- отказе (уклонении) от заключения договора на передачу электроэнергии;
- отказе (уклонении) от заключения соглашения об информационном обмене, а также иных обязательных договоров (трехсторонних соглашений, изменений в договор энергоснабжения, необходимых для подписания смежными субъектами оптового рынка), необходимых для допуска к торгам на оптовом рынке электрической энергии (мощности).

СУД ПОДТВЕРДИЛ ПРАВОТУ РЕШЕНИЯ И ПРЕДПИСАНИЯ МОСКОВСКОГО УФАС РОССИИ В ОТНОШЕНИИ ОАО «МОСЭНЕРГОСБЫТ»

27 августа 2007 г. Арбитражный суд г. Москвы подтвердил соответствие решения и предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Москве и Московской области в отношении ОАО «Мосэнергосбыт» действующему законодательству Российской Федерации.

Напомним, что 26 февраля 2007 г. Московское УФАС России признало ОАО «Мосэнергосбыт» нарушившим ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О защите конкуренции» (злоупотребления доминирующим положением на рынке оказания услуг по реализации (продаже) электрической энергии). Нарушение выразилось в ущемлении интересов ООО «Коломенский Энергосбыт» путем уклонения от заключения договора купли-продажи электрической энергии при наличии возможности оказания услуг.

Антимонопольное управление предписало ОАО «Мосэнергосбыт» в 30-дневный срок прекратить нарушение Федерального закона «О защите конкуренции» и заключить договор с ООО «Коломенский Энергосбыт» на поставку электрической энергии в соответствии с Правилами функционирования розничных рынков электрической энергии в переходный период реформирования электроэнергетики.

Однако в установленные законодательством сроки ОАО «Мосэнергосбыт» не направило в адрес ООО «Коломенский Энергосбыт» ни подписанного проекта договора, ни уведомления с мотивированным отказом от заключения договора купли-продажи электрической энергии. Кроме того, компания обратилась в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными решения и предписания Московского УФАС России. Однако суд счел доводы ОАО «Мосэнергосбыт» безосновательными, подтвердив тем самым правоту антимонопольного управления.

ПЕНЗЕНСКОЕ УФАС РОССИИ ОШТРАФОВАЛО ООО «ЭНЕРГОСЕРВИСНАЯ КОМПАНИЯ» НА 1 МЛН РУБЛЕЙ ЗА ЗЛУПОТРЕБЛЕНИЕ ДОМИНИРУЮЩИМ ПОЛОЖЕНИЕМ

27 сентября 2007 г. Пензенское управление Федеральной антимонопольной службы наложило на ООО «Энергосервисная компания» штраф в размере 1/100 размера выручки от реализации услуг по производству, передаче и распределению тепловой энергии за нарушение ст. 10 Федерального закона «О защите конкуренции» (злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке). Нарушение выразилось в том, что ООО «Энергосервисная компания» отключило от горячего водоснабжения жилые дома ТСЖ «Добрый» и ТСЖ «Новосел» с 23 мая 2007 г. и с 13 июля 2007 г. Названные ТСЖ не имели на дату отключения задолженности за два периода платежа и не были надлежащим образом уведомлены, то есть теплоснабжающая организация не имела законных оснований для отключения. Кроме того, отключение подачи тепловой энергии было использовано ООО «Энергосервисная компания» для понуждения данных ТСЖ к внесению изменений в договоры на отпуск и потребление тепловой энергии в части порядка оплаты потребляемого тепла.

Произведя необоснованное отключение тепловой энергии для горячего водоснабжения, ООО «Энергосервисная компания» ущемило интересы ТСЖ «Добрый» и «Новосел» и создало препятствия для осуществления деятельности по выполнению своих обязательств перед гражданами.

Антимонопольное управление пришло к выводу, что действия ООО «Энергосервисная компания» являются злоупотреблением доминирующим положением, и привлекло компанию к административной ответственности в соответствии с ст. 14.31 КоАП Российской Федерации. 27 сентября 2007 г. Пензенское УФАС России наложило на ООО «Энергосервисная компания» штраф в размере 1 048 180 рублей.

В 2007 г. также возросло число заявлений на действия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в частности при присвоении статуса гарантирующего поставщика электрической энергии.

Гарантирующий поставщик – это особый субъект розничного рынка электроэнергии, данный статус присваивается в результате проведения конкурсных процедур раз в три года.

Конкурс на право осуществления деятельности в качестве гарантирующего поставщика призван наделить сбытовую организацию-победителя определенными дополнительными правами и обязанностями, изменить ее правовой статус. Целью установления нормативными актами особого (на конкурсной основе) порядка присвоения статуса гарантирующего поставщика является в том числе обеспечение конкуренции на розничном рынке электроэнергии. Федеральный закон от 26 марта 2003 г. «Об электроэнергетике», Правила функционирования розничных рынков, Правила оптового рынка электрической энергии (мощности) переходного периода, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 24 октября 2003 г., предоставляют гарантирующим поставщикам ряд преимуществ перед энергосбытовыми компаниями, не обладающими статусом гарантирующего поставщика. В частности, речь идет о праве на сбытовую надбавку, особом порядке перехода потребителя от гарантирующего поставщика на обслуживание к энергосбытовой компании (обязанность возместить убытки гарантирующего поставщика в размере разницы между его необходимой валовой выручкой, рассчитанной на период с даты расторжения договора до окончания текущего периода регулирования тарифов с учетом снижения затрат, связанных с обслуживанием такого потребителя, и выручкой гарантирующего поставщика от продажи электрической энергии в течение указанного периода без учета такого потребителя по установленным тарифам), особых требованиях для присвоения статуса субъекта оптового рынка.

Таким образом, присвоение статуса гарантирующего поставщика, то есть предоставление хозяйствующему субъекту прав и преимуществ, лишение организации такого статуса в нарушение установленного нормативно-правовыми актами порядка создают угрозу конкуренции на рынке купли-продажи (поставки) электрической энергии.

В 2007 г. ФАС России рассмотрела ряд дел по факту незаконного присвоения статуса гарантирующего поставщика в г. Санкт-Петербурге, Ленинградской, Нижегородской и Свердловской областях.

РЕГИОНАЛЬНАЯ СЛУЖБА ПО ТАРИФАМ НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ НЕЗАКОННО ОГРАНИЧИВАЛА ДОСТУП К КОНКУРСУ НА ПРИСВОЕНИЕ СТАТУСА ГАРАНТИРУЮЩЕГО ПОСТАВЩИКА

ФАС России признала Региональную службу по тарифам (РСТ) Нижегородской области нарушившей ч. 1 ст. 15, ч. 2 ст. 17 Федерального закона от 26 июля 2006 г. «О защите конкуренции». Нарушение выразилось в совершении действий, которые могли привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции. В антимонопольном органе посчитали, что РСТ Нижегородской области создала не предусмотренные федеральными законами или иными нормативно-правовыми актами ограничения доступа к участию в конкурсе на присвоение статуса гарантирующего поставщика и присвоила в нарушение прямого запрета действующего законодательства ЗАО «Волгаэнергосбыт» статус гарантирующего поставщика по результатам проведения первого очередного конкурса на право осуществления деятельности в качестве гарантирующего поставщика на территории Нижегородской области.

Дело было возбуждено по заявлению ОАО «Нижегородская сбытовая компания». ФАС России обратилась в суд с иском о признании недействительным проведения первого очередного конкурса на право осуществления деятельности в качестве гарантирующего поставщика на территории Нижегородской области. Также ФАС России обратилась в суд с заявлением о признании недействующим решения РЭК Нижегородской области от 13 июня 2007 г. «Об утверждении конкурсной документации открытого конкурса на право осуществления деятельности в качестве гарантирующего поставщика электрической энергии на территории Нижегородской области».

КОМИТЕТ ПО ТАРИФАМ И ЦЕНОВОЙ ПОЛИТИКЕ ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ НАРУШИЛ ЗАКОН О КОНКУРЕНЦИИ

ФАС России по собственной инициативе возбудила дело о нарушении комитетом по тарифам и ценовой политике Ленинградской области Федерального закона «О защите конкуренции», выразившемся в принятии актов, которые могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

По результатам рассмотрения дела комиссия ФАС России приняла решение о признании комитета по тарифам и ценовой политике Ленинградской области нарушившим ч. 1 ст. 15, ч. 2 ст. 17 Федерального закона «О защите конкуренции» путем совершения действий, которые могли привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции путем создания не предусмотренных федеральными законами или иными нормативно-правовыми актами ограничений доступа к участию в конкурсе на присвоение статуса гарантирующего поставщика и присвоения в нарушение прямого за-

прета действующего законодательства ООО «РКС-энерго» статуса гарантирующего поставщика по результатам проведения первого очередного конкурса на право осуществления деятельности в качестве гарантирующего поставщика на территории Ленинградской области.

ФАС России обратилась в суд с иском о признании недействительным проведения первого очередного конкурса на право осуществления деятельности в качестве гарантирующего поставщика на территории Ленинградской области.

В настоящее время одной из наиболее острых проблем в сфере электроэнергетики является технологическое присоединение производителей и потребителей электрической энергии к электрическим сетям. Ограничение в присоединении новых мощностей происходит вследствие значительного недоинвестирования сетевой инфраструктуры в предыдущие периоды и недостаточности средств для адекватного ее развития за счет действующих тарифов на передачу электроэнергии. Также серьезной проблемой является несинхронизированность развития электрических сетей разного уровня напряжения, отсутствие какой-либо регламентации процесса формирования инвестиционных программ электросетевых компаний, а также оценки их исполнения. Вследствие этого нередки ситуации, когда для подключения к электрической сети, например, небольшого промышленного предприятия или жилого микрорайона требуется произвести строительство не только сетевых объектов низкого напряжения, но и среднего, а иногда высокого напряжения (объекты ЕНЭС). Таким образом, в крупнейших промышленных районах, где существует проблема дефицита мощностей, сетевая организация в соответствии с действующими Правилами технологического присоединения к электрическим сетям часто не имеет технической возможности присоединить новый объект по причине существующих ограничений на присоединенную мощность и недостаточности инвестиционных средств в составе утвержденного тарифа на передачу.

Типичными решениями данных проблем были взимание платы свыше установленного тарифным органом размера (или при отсутствии установленной платы), заключение не предусмотренных законодательством договоров на создание технической возможности присоединения, а также требования о безвозмездной передаче построенных за счет потребителя объектов электросетевого хозяйства в собственность сетевой компании (подчас сопровождающиеся требованием о возмещении налоговых последствий такой передачи). Зачастую такие действия сетевой компании нарушали установленный порядок технологического присоединения, порядок ценообразования в отношении данных услуг и антимонопольное законодательство.

В целях решения данных проблем ФАС России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти были разработаны изменения в Правила технологического присоединения к электросетям и Основы ценообразования на электрическую и тепловую энергию, и в марте 2007 г. данные изменения были внесены в действующие нормативно-правовые акты.

Указанные изменения предусматривают включение в состав платы за технологическое присоединение расходов на строительство (реконструкцию) объектов электросетевого хозяйства, что должно создать экономическую основу для подключения новых потребителей к электрическим сетям и существенно сократить количество отказов в технологическом присоединении. Одновременно устанавливается более четкая регламентация процедуры технологического присоединения, в том числе обозначены границы ответственности между сетевой организацией и заявителем при выполнении технических условий на присоединение, предусмотрен упрощенный порядок подачи документов и сокращенные сроки рассмотрения сетевой организацией заявки на технологическое присоединение энергопринимающих устройств (энергетических установок) юридических и физических лиц, присоединенная мощность которых не превышает 750 кВА (субъектов малого предпринимательства).

При этом введение платы за технологическое присоединение с учетом инвестиционной составляющей является вынужденной мерой и носит, как представляется, временный характер, так как целевой моделью в данном случае является установление такого уровня тарифов на передачу электроэнергии, который позволял бы сетевым компаниям реализовывать инвестиционные программы за счет данных средств, что требует коренного изменения подходов к регулированию установления размера тарифов на передачу электроэнергии, в частности перехода от метода «затраты плюс» к методу обоснованной доходности на вложенный капитал.

Тарифное регулирование на основе экономически обоснованного уровня доходности инвестированного капитала применяется практически во всех европейских странах. Суть данного метода заключается в компенсации стоимости привлеченного и акционерного капитала в тарифе, устанавливаемом государством. Инфраструктурная компания-инвестор привлекает капитал на фондовом рынке и инвестирует его в соответствии с инвестиционной программой, согласованной с органом регулирования естественной монополии. Плата за об-

служивание капитала включается в статью регулируемой валовой выручки монополии. Возврат на задействованный капитал (как на акционерный, так и на заемный) включается в тариф по ставке, установленной регулирующими органами. Система тарифного образования, базирующаяся на основе экономически обоснованного уровня доходности инвестированного капитала, устанавливает долгосрочные правила функционирования компаний и обеспечивает возврат сделанных инвестиций, что позволяет привлекать долгосрочное финансирование по минимальной цене. Применение данной системы также выгодно для потребителей, поскольку плата за модернизацию и реконструкцию сетевой инфраструктуры распределяется на весь срок ее использования, система регулирования стимулирует предприятия к повышению эффективности и приводит тарифы в соответствие с надежностью и качеством предоставляемых товаров и услуг.

В настоящее время ФАС России активно участвует в разработке и согласовании необходимой для введения данного метода нормативной базы.

В целом в ФАС России отмечают, что реформа электроэнергетики продвигается в правильном с точки зрения развития конкуренции русле. А основными задачами ФАС России является пресечение деятельности хозяйствующих субъектов по манипулированию ценами на электроэнергию на оптовом рынке, контроль за разделением естественно-монопольных и конкурентных сегментов рынка и стимулирование развития конкуренции в розничной сфере.

Монополия в кубе

Создание цивилизованного рынка газа является обязательным условием для продвижения реформы электроэнергетики. Об этом неоднократно заявлял глава Федеральной антимонопольной службы Игорь Артемьев¹⁶⁹.

Вместе с тем, по данным ФАС России, если еще несколько лет назад ситуация в газовой отрасли была достаточно благополучной, росло количество независимых организаций, их доля в газодобыче составляла 14%, то сейчас ситуация ухудшается. Антимонопольщики называют следующие проблемы, существующие на рынке газа и требующие скорейшего решения:

- проблема доступа к «трубе» независимых компаний;
- монополизация региональных рынков газа;
- отсутствие надлежащей инфраструктуры торговли газом, организованной торговой площадки, аналога той, которая существует в электроэнергетике либо в странах с более развитыми рынками газа;
- независимые производители газа не могут в полной мере реализовать свой потенциал на площадке «Межрегионгаза»;
- не выстроена нормальная система договорных отношений в газовой сфере и др.¹⁷⁰

Исправить ситуацию на рынке газа была призвана Энергетическая стратегия России до 2020 г., утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2003 г. № 1234-р. В соответствии с ней основной целью энергетической политики является эффективно развивающийся ТЭК, удовлетворяющий потребности растущей экономики в энергоресурсах и интегрирующийся с мировыми энергетическими рынками. Главная составляющая энергетической политики – это развитие внутренних топливно-энергетических рынков. При этом одним из главных инструментов энергетической политики должно стать антимонопольное регулирование.

Целями Энергетической стратегии России на период до 2020 г. на рынке газа являются:

- стабильное, бесперебойное и экономически эффективное удовлетворение внутреннего и внешнего спроса на газ;
- развитие единой системы газоснабжения и ее расширение на восток России;
- совершенствование организационной структуры газовой отрасли;
- обеспечение стабильных поступлений в доходную часть консолидированного бюджета;
- обеспечение политических интересов России.

Одной из мер достижения поставленных целей в Стратегии обозначено обеспечение благоприятного режима развития газовой отрасли за счет создания условий для реализации производственного и инвестиционного потенциала в том числе независимых производителей газа, а также формирование и развитие рынка газа на основе создания равных условий для всех производителей и потребителей газа¹⁷¹.

При этом предполагается поэтапное повышение цен на газ, переход от регулирования оптовой цены на газ к установлению единого для всех производителей газа тарифа на его транспортировку, предоставление потребителям газа адаптационного периода. Также Стратегия предусматривает защиту социально чувствительных категорий потребителей, развитие инфраструктуры внутреннего рынка, создание условий для формирования недискриминационного доступа и сохранение единой системы газоснабжения.

169 Реформа рынка газа необходима для дальнейшей энергореформы [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.faststart.ru/viewnews.php?action=more&ncid=3&artid=126026>.

170 Голомолзин А. Н. Реконструкция несущей конструкции // Нефтегазовая вертикаль. – 2005. – 6 дек.

171 Голомолзин А. Н. О развитии конкурентных отношений на рынках газа // Конкуренция и рынок. – 2007. – 30 июля.

Планируется, что результатами проводимых преобразований станет максимально эффективное, надежное и сбалансированное обеспечение потребностей страны в газе на основе либерализации рынка газа при планомерном снижении государственного регулирования вне естественно-монопольной сферы деятельности.

С точки зрения Федеральной антимонопольной службы, на рынке газа может быть выделен ряд особенностей, требующих решения или улучшения – в краткосрочном и (или) долгосрочном аспектах – в целях развития конкуренции. К ним можно отнести:

1. Развитие инфраструктуры внутреннего рынка газа для перехода на реализацию газа по рыночным ценам.
2. Создание условий для формирования недискриминационного доступа к системе магистральных и распределительных газопроводов для всех участников рынка.
3. Постепенное повышение цен на газ на внутреннем рынке в целях обеспечения самофинансирования предприятий газовой отрасли и объективной оценки потребительских свойств газа, создание условий для формирования биржевой торговли газом в Российской Федерации.
4. Ситуацию в газовом хозяйстве, развитие конкуренции и проблемы ценообразования на розничном рынке газа, монополизацию конкурентного сегмента рынка группой лиц ОАО «Газпром».
5. Согласование ОАО «Газпром» использования газа в качестве топлива, формирование балансов газа в Российской Федерации.
6. Развитие конкуренции и распространение рыночной власти ОАО «Газпром» на профильных (природный газ) и смежных рынках газа (рынки попутного нефтяного, сжиженного углеводородного газа).
7. Экспорт газа.

Развитие газовой отрасли в Российской Федерации может основываться только на прочной нормативно-правовой базе. Для последовательного улучшения ситуации на рынках газа необходим комплексный подход, предусматривающий поэтапное развитие рынка газа Российской Федерации на основе двухсекторной модели рынка, постепенного расширения свободного и сокращения регулируемого секторов.

По мнению заместителя главы ФАС России А. Голомолзина, нерегулируемый сектор рынка газа может быть представлен несколькими крупными сегментами¹⁷². В первую очередь речь идет о развитии системы долгосрочных договоров, которая позволяет учесть эластичность спроса на газ под влиянием экономических факторов, в частности изменения регулируемых цен, капиталоемкость инвестиционных циклов в газовой сфере, а также создает гарантии дополнительной защиты экономических интересов продавцов и потребителей.

Вместе с тем механизм поставок газа на основе долгосрочных договоров для всех участников рынка газа требует значительных модификаций, связанных с урегулированием отношений между производителями и потребителями газа и между производителями и ОАО «Газпром», закреплением на нормативном уровне необходимых финансовых и экономических гарантий поставщика и потребителя газа:

- обеспечение гарантий поставки газа со стороны производителей;
- принцип полной выборки объемов газа (принцип «бери или плати»);
- совершенствование штрафных санкций в случае сверхлимитного отбора газа, а также в случае частичной невыборки газа;
- возможность перераспределения или продажи невыбранного объема газа по краткосрочным контрактам на электронной торговой площадке.

В настоящее время в развитие системы долгосрочных договоров Федеральная антимонопольная служба наряду с другими заинтересованными органами государственной власти и организациями разработала изменения в Правила поставки газа, а также в Основные положения о порядке формирования и государственного регулирования цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке на территории Российской Федерации.

В действиях газоснабжающих организаций ООО «Межрегионгаз» (далее – Поставщики) при проведении договорной кампании 2007 г. были выявлены признаки нарушения требований ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О защите конкуренции», выразившиеся в навязывании потребителям невыгодных условий долгосрочных договоров поставки газа и создании дискриминационных условий при проведении договорной кампании, а также противоречии требованиям за-

конодательства о газоснабжении. По всем имеющимся признакам нарушения ФАС России возбудило дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Рязанское и Белгородское управления ФАС России уже рассмотрели дела по факту нарушения региональными газоснабжающими организациями – ООО «Рязаньрегионгаз» и ООО «Белрегионгаз» соответственно – ч. 1 ст. 10 закона о конкуренции. Рязанское управление ФАС России выдало предписание в отношении ООО «Рязаньрегионгаз», Белгородское управление ФАС России по факту злоупотребления доминирующим положением хозяйствующего субъекта на товарном рынке возбудило административное производство по ст. 14.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и наложило штраф в размере 74 469 780 рублей.

ФАС России с целью предупреждения нарушений антимонопольного законодательства провела совещание с представителями ОАО «Газпром» и ООО «Межрегионгаз» по вопросу условий долгосрочных договоров поставки газа с промышленными предприятиями, по итогам которого было достигнуто соглашение о внесении корректировок в условия проектов договоров поставки газа, заключаемых Поставщиками с потребителями.

Вместе с тем одной из проблем, требующих урегулирования, является синхронизация долгосрочных договоров на поставку газа с заключением договоров на его транспортировку.

Действующее Положение об обеспечении доступа независимых организаций к газотранспортной системе Российского акционерного общества «Газпром», утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 1997 г., недостаточно детализировано и не включает в себя целый ряд положений, необходимых для создания равных возможностей конкуренции для потребителей услуг по транспортировке газа по газотранспортным сетям, в то время как необходимым условием дальнейшего развития рыночных отношений на рынке газа является обеспечение недискриминационного доступа всех участников на рынок газа и оказание услуг по транспортировке газа по газотранспортным и газораспределительным сетям.

В этих целях Федеральная антимонопольная служба разработала проект постановления Правительства Российской Федерации «Об обеспечении недискриминационного доступа к свободным мощностям газотранспортных сетей в Российской Федерации». Указанный порядок доступа направлен на детализацию процедуры и принципов доступа к газотранспортным сетям, процедуры оказания услуг транспортировки газа, порядка приема и учета газа, транспортируемого по газотранспортной системе, принципов и порядка балансировки объемов газа в газотранспортной системе, стандартов раскрытия информации, правил технологического присоединения к газотранспортной системе.

Порядок доступа широко обсуждался Федеральной антимонопольной службой с заинтересованными органами государственной власти, ОАО «Газпром», а также с представителями независимых участников рынка газа – производителями и потребителями, в том числе в рамках экспертного совета по вопросам развития конкуренции на рынках газа в Российской Федерации при ФАС России.

Отсутствие четкой, детализированной процедуры доступа к газораспределительным сетям в Российской Федерации также вызвало необходимость разработки соответствующего нормативно-правового документа, регламентирующего данный порядок доступа, плату за подключение к газораспределительным сетям.

Разработка и принятие проекта постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Положение об обеспечении доступа организаций к местным газораспределительным сетям, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 24 ноября 1998 г.» включены в план действий Правительства Российской Федерации по реализации в 2008 г. основных положений Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.).

Также особого внимания заслуживает оценка Федеральной антимонопольной службой результатов деятельности ОАО «Газпром» по согласованию использования газа в качестве топлива. Согласование ОАО «Газпром» необходимо для получения разрешения на использование газа в качестве топлива, которое, в свою очередь, является основанием для проектирования соответствующего газоиспользующего оборудования и (или) установок (в том числе объектов теплоснабжения), а также необходимым условием для получения технических условий на подключение к газотранспортной или газораспределительной системе. От получения указанного согласования в конечном итоге зависит доступ поставщиков и потребителей на рынок газа.

Принимая во внимание существующие на сегодняшний день проблемы правоприменения в данной сфере, Федеральная антимонопольная служба в инициативном порядке разработала проект постановления Правительства Российской Федерации «О порядке использования газа в качестве топлива».

Действующее постановление Правительства Российской Федерации от 29 октября 1992 г. «О порядке установления вида топлива для предприятий и топливopotребляющих установок» не позволяет урегулировать весь спектр вопросов, связанных с подключением новых потребителей и развитием системы газоснабжения, не определяет в данной сфере прозрачные и понятные договорные отношения с четким распределением прав, обязанностей и ответственности сторон, не учитывает тенденции развития рынка газа, его поэтапную либерализацию, расширение нерегулируемого сектора рынка газа и связанные с этим изменения структуры рынка.

В ходе обсуждения указанного проекта постановления с заинтересованными органами государственной власти и организациями, в том числе в рамках экспертного совета, был определен круг вопросов, прямо или косвенно связанных с вопросами использования газа в качестве топлива и не регламентированных на сегодняшний день действующим законодательством:

- развитие газотранспортной и газораспределительной системы в контексте подключения новых потребителей газа в качестве топлива в отсутствие свободных мощностей системы;
- подключение газоиспользующего оборудования к газотранспортным и газораспределительным сетям;
- полномочия по установлению и контролю за резервными видами топлива, ответственность за поддержание резервного топливного хозяйства в надлежащем состоянии.

Разрешение указанного круга вопросов возможно осуществить с учетом разработки Минпромэнерго России нормативно-правовых актов, регламентирующих формирование балансов газа и балансов топливно-энергетических ресурсов, а также с учетом изменения порядка ценообразования и расширения нерегулируемого сектора рынка газа до 2011 г.

В декабре 2004 г. ФАС России рассмотрела дело по признакам нарушения ОАО «Газпром» ст. 5 Федерального закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» в части действий ОАО «Газпром» по согласованию использования газа в качестве топлива для проектирования и строительства котельной.

По результатам рассмотрения дела было принято решение признать в действиях ОАО «Газпром», занимающего доминирующее положение на рынке сетевого газа, факты нарушения п. 1 ст. 5 закона о конкуренции, выразившиеся в создании препятствий доступу на рынок, а также в создании условий доступа на рынок, которые ставят ООО «ДСК-Инвест» в неравное положение по сравнению с иными предприятиями (объединениями) и (или) хозяйствующими субъектами, строящими на территории Московской области объекты теплоснабжения, в которых сетевой газ используется в качестве топлива.

Газпрому было выдано предписание в течение месяца с момента получения предписания выдать ООО «ДСК-Инвест» согласование на использование природного газа в качестве топлива для котельной. ОАО «Газпром» выдало разрешение на использование природного газа в качестве топлива для котельной из ресурсов независимых поставщиков. Суд первой инстанции подтвердил правомерность выданных антимонопольным органом решения и предписания.

Другим крупным сегментом свободного ценообразования на нерегулируемом секторе рынка газа, по мнению ФАС России, является формирование организованной торговли газом по коммерческим ценам.

Проводимый Правительством Российской Федерации эксперимент по торговле газом на основе краткосрочных контрактов на электронной торговой площадке ООО «Межрегионгаз» является первым шагом на пути формирования полноценной биржевой торговли газом в Российской Федерации.

По словам председателя экспертного совета по вопросам развития конкуренции на рынках газа, заместителя руководителя ФАС России А. Голомолзина, «эксперимент “5+5” можно признать успешным»¹⁷³.

В 2006 г. был введен в работу новый комплекс, позволяющий независимым производителям напрямую участвовать в торгах. В этом же году продавать газ на электронных торгах стали ОАО «Газпром», ОАО «Роснефть», ОАО «Новатэк», ОАО «ТНК-ВР», ОАО «ЛУКОЙЛ» и ЗАО «Транснафта», а основными покупателями выступили предприятия электроэнергетики, металлургии, строительной промышленности. Общий объем реализации газа составил 519 млн кубометров.

В 2007 г. объем реализации газа увеличился до 400–700 млн кубометров в месяц. В этом же году произошел переход на еженедельные торги, что позволило эффективнее использовать газотранспортные мощности и создало предпосылки для увеличения добычи газа.

173 Экспертный совет ФАС России обсудил итоги и перспективы торговли газом: эксперимент признан успешным [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_13759.shtml.

Вместе с тем результаты работы ЭТП в 2006–2007 гг. выявили ряд вопросов, потребовавших скорейшего разрешения на следующем этапе развития торговли газом. Речь идет о необходимости обеспечения реального баланса интересов всех участников рынка, участвующих в торгах, обеспечения реального недискриминационного доступа, соблюдения паритета торговли между группой лиц ОАО «Газпром» и независимыми компаниями, детализации правил торговли и повышения прозрачности принятия решений о допуске к торгам.

Федеральная антимонопольная служба наряду с заинтересованными органами государственной власти приняла участие в разработке постановления Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2007 г. «О продолжении эксперимента по реализации газа на электронной торговой площадке в 2008 г.». В новом году принято решение увеличить масштаб эксперимента за счет увеличения объема газа, выставяемого на торги, в размере 15 млрд кубометров.

На ЭТП будет торговаться газ, добываемый производителями газа, не входящими в группу лиц ОАО «Газпром», и газ ОАО «Газпром» сверх объемов, поставляемых в регулируемый сектор. При этом объемы свободно реализуемого ОАО «Газпром» газа будут ежегодно увеличиваться в соответствии с темпами сокращения регулируемого сектора с учетом недопущения при этом возникновения и (или) усиления доминирующего положения группы лиц ОАО «Газпром».

В условиях формирования в газовой отрасли новых рыночных механизмов организация торговли газом на независимой торговой площадке с использованием биржевых технологий на постоянной основе станет логичным завершением проведения эксперимента и позволит сформировать в Российской Федерации публичные общепризнанные рыночные цены на газ, обеспечить прозрачность совершаемых сделок по реализации газа, в том числе при заключении долгосрочных договоров, а также позволит создать необходимые условия для совершенствования дисциплины пользования газом.

Важным шагом на пути реформирования регулируемого сектора рынка газа стало постановление Правительства Российской Федерации от 28 мая 2007 г. «О совершенствовании государственного регулирования цен на газ». В перспективе для всех категорий потребителей (за исключением населения) на протяжении переходного периода газ должен поставяться как по регулируемым, так и по договорным ценам. Для них будет осуществляться планомерное снижение объемов поставок по регулируемой цене (лимитов) от фактических объемов потребления газа. При этом должна быть обеспечена синхронизация соотношения свободных и регулируемых секторов в электроэнергетике и в газовой сфере. Предполагается, что все новые потребители будут приобретать газ по договорным ценам в нерегулируемом секторе рынка газа¹⁷⁴.

Сокращение регулируемого сектора рынка газа будет происходить таким образом, чтобы обеспечить необходимый объем инвестиций в развитие газовой отрасли и вместе с тем не подорвать конкурентоспособность отечественных производителей, особенно энергоемких. Недостающие объемы должны покупаться указанными потребителями в нерегулируемом секторе рынка по свободной цене, определяемой балансом спроса и предложения.

Формирование цен на газ в регулируемом сегменте должно осуществляться исходя из принципа возмещения организациям, осуществляющим регулируемые виды деятельности, экономически обоснованных затрат, а также установления обоснованной прибыли с учетом конъюнктуры рынка. Очевидно, что создание условий для формирования цен в газовой отрасли на основе рыночных принципов является актуальной темой.

Основные концентрационные процессы в сфере газораспределения протекали по двум направлениям: консолидация газораспределительных активов группой лиц ОАО «Газпром» и сделки по купле-продаже/аренде газораспределительных сетей.

Продолжительное время существовала неопределенность по вопросу принадлежности газораспределительных сетей, что привело, с одной стороны, к консолидации газораспределительных активов у группы лиц ОАО «Газпром» (ООО «Газпромрегионгаз»), а с другой – к отсутствию эффективной структуры для управления государственными пакетами акций в уставных капиталах газораспределительных организаций.

Тенденция к передаче местных газораспределительных газопроводов в аренду одной газораспределительной организации – как правило, аффилированной с ОАО «Газпром», – наметилась в ряде регионов России: Челябинской области, Краснодарском крае, Республике Дагестан. При этом арендные платежи закладываются в себестоимость услуг по транспортировке газа, что ведет, с одной стороны, к увеличению поступлений в бюджеты регионов, а с другой – к увеличению ценовой нагрузки на потребителей и ущемлению их интересов.

174 Голомолзин А. Н. О развитии конкурентных отношений на рынках газа // Конкуренция и рынок. – 2007. – 30 июля.

По мнению ФАС России, ситуация, когда газоснабжающая организация, занимающая доминирующее положение на рынке реализации газа, прямо или косвенно контролирует газораспределительные организации, сдерживает развитие конкуренции на рынке реализации природного газа, противоречит положениям Энергетической стратегии и основным направлениям структурных реформ газовой отрасли.

В этой связи при осуществлении контроля за экономической концентрацией со стороны Федеральной антимонопольной службы имели место отказы в удовлетворении ходатайств на совершение сделок, если совершение таких сделок приводит к ограничению конкуренции или усилению доминирующего положения.

ФАС России совместно с УФАС по Челябинской области провела контрольное мероприятие по проверке ОАО «Челябинскгазком» на предмет соответствия его деятельности требованиям антимонопольного законодательства и законодательства о естественных монополиях. По результатам контрольного мероприятия были выявлены факты нарушения ст. 18 Федерального закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и ст. 7 Федерального закона «О естественных монополиях», на ОАО «Челябинскгазком» была наложена административная ответственность в виде штрафов на общую сумму 400 МРОТ.

4 октября 2007 г. Девятый арбитражный апелляционный суд подтвердил обоснованность решения ФАС России об отказе в удовлетворении ходатайства ОАО «Газпромрегионгаз» о приобретении 100% акций ОАО «Когалымгоргаз». ФАС России выяснила, что ОАО «Когалымгоргаз» является независимой газораспределительной организацией: в настоящее время 100% акций ОАО «Когалымгоргаз» принадлежат Ханты-Мансийскому автономному округу. Поставка газа потребителям г. Когалым в настоящее время также осуществляется из ресурсов независимого поставщика – ООО «ЛУКОЙЛ – Западная Сибирь».

Антимонопольный орган пришел к выводу, что совершение сделки по приобретению ОАО «Газпромрегионгаз» 100% акций ОАО «Когалымгоргаз» приведет к ограничению конкуренции на рынке реализации газа в городе, так как существует угроза замещения газа независимого поставщика газом ОАО «Газпром». В связи с этим ФАС России отказала ОАО «Газпромрегионгаз» в приобретении 100% акций ОАО «Когалымгоргаз».

Не согласившись с таким решением антимонопольного органа, компания обратилась в Арбитражный суд г. Москвы. Однако суд признал доводы ОАО «Газпромрегионгаз» необоснованными, подтвердив тем самым обоснованность решения ФАС России. Девятый арбитражный апелляционный суд также оставил заявление компании без удовлетворения.

Еще одним актуальным вопросом в регулируемом секторе рынке газа является проблема ценообразования на рынке реализации природного газа населению. В соответствии со ст. 157 Жилищного кодекса Российской Федерации и принятым на ее основании постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2006 г. «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам» в случае использования потребителем приборов учета без температурной компенсации показания этих приборов учета используются в расчетах за газ с использованием температурных коэффициентов, утверждаемых федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере технического регулирования и метрологии.

Во исполнение п. 94 Правил предоставления коммунальных услуг приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 8 ноября 2006 г. «Об утверждении температурных коэффициентов» (далее – Приказ) с 1 января 2007 г. была введена в действие инструкция по разработке и утверждению температурных коэффициентов при расчетах за газ при использовании потребителями приборов учета газа без температурной компенсации, рассчитываемых в соответствии с типовой методикой выполнения измерений мембранными счетчиками газа без температурной компенсации МИ 2721-2005 ГСИ.

Приказ, являющийся нормативно-правовым актом, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, не прошел государственную регистрацию в Минюсте России и применяться не может. Тем не менее ряд газоснабжающих организаций ОАО «Газпром» продолжает применять температурные коэффициенты при расчетах за газ с населением Российской Федерации.

По мнению ФАС России, применение температурных коэффициентов приводит к необоснованному росту платежей населения за газ и дестимулирует граждан в отношении оборудования жилых помещений приборами учета газа. Все это создает социальную напряженность и требует вмешательства государства как акционера ОАО «Газпром». Кроме того, в антимонопольном органе считают, что существующий порядок расчета коэффициентов в соответствии с методикой является непрозрачным и требует существенной доработки.

Необходимо отметить, что сложившаяся на сегодняшний день арбитражная практика и практика судов общей юрисдикции по делам о применении температурных коэффициентов при расчетах за газ с населением неоднозначна в своих выводах о правомерности такого применения. Так, например, определением кассационной коллегии Верховного суда Российской Федерации от 3 июля 2007 г. по делу № КАС07-288 заявление гр. Вдовина В. Ф. о признании недействующим п. 94 Правил предоставления коммунальных услуг было оставлено без удовлетворения. Вместе с тем постановлением апелляционной инстанции Арбитражного суда Ростовской области от 15 октября 2007 г. по делу № А53-1712/2007-С6-27 решение и предписание Ростовского управления ФАС России о признании действий ООО «Ростоврегионгаз» по применению температурных коэффициентов при расчетах за газ нарушающими требования ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» были признаны законными и оставлены в силе.

В настоящее время территориальным органам ФАС России предписано решать вопрос о возбуждении дел о нарушении антимонопольного законодательства в отношении газоснабжающих организаций, применяющих температурные коэффициенты при расчетах за газ с населением.

Заместитель главы ФАС России А. Голомолзин полагает, что как минимум можно говорить о трех аспектах конкуренции в газовой сфере¹⁷⁵. Первый аспект – это конкуренция внутреннего рынка «газ – газ». В данном случае речь идет о конкуренции газпромовского газа и газа независимых организаций. Сейчас на рынке сформировалась равновесная цена, которая отражает действительную ситуацию. Примерная цена на газ для независимых организаций примерно на 25% выше регулируемой цены на газ. Регулируемая цена на газ служит естественным ценовым ограничителем и ориентиром одновременно. Заместитель главы ФАС России полагает, что возможно поэтапное расширение присутствия газпромовского газа в нерегулируемом сегменте рынка.

Второй – потенциальная конкуренция внутреннего газа и газа на внешних рынках. Внешние рынки газа неоднородны. В некоторых странах, таких как США или Великобритания, это конкурентные рынки с организованными торговыми площадками, где торгуются наличные объемы газа, а также с биржевыми площадками, где торгуются контракты производных финансовых инструментов. Эти ценовые индикаторы, в свою очередь, оказывают влияние на цены, формируемые в рамках двусторонних контрактов. На рынках других стран влияние на двусторонние контракты могут оказывать котировки нефтяных цен.

Речь идет о том, что существует цена на европейском рынке по основным направлениям экспорта российского газа. Далее обратным отсчетом вычитается из нее транспортная составляющая, пошлины и получается соответствующий ограничитель цены внутреннего рынка. Выше цены на внутреннем рынке не должны быть (ниже могут), и их уровень определяется платежеспособностью потребителей. Степень защиты потребителей газа на внутреннем рынке определяется уровнем таможенной пошлины.

Третий – это возможность конкуренции на внутреннем рынке газа и альтернативных видов топлива, в частности конкуренция «газ – мазут», «газ – уголь». В силу очень существенного различия в уровнях регулируемых цен на газ и нерегулируемых цен на мазут и уголь одномоментный переход к этому виду конкурентных отношений может привести к значительным негативным последствиям для существующих потребителей газа – промышленности и бизнеса. Вместе с тем этот аспект конкуренции следует учитывать при формировании ценообразования, в частности для новых потребителей газа (за исключением населения), которые должны рассчитывать на газ уже по нерегулируемым ценам.

«От того, какие механизмы будут реализованы в документах Правительства России, какие будут выбраны направления развития рынка газа, зависит формирование цены на газ именно на рыночном уровне, в полной мере учитывающей реалии экономической ситуации», – полагает А. Голомолзин¹⁷⁶.

В ФАС России считают, что расширение сферы применения рыночных цен, увязывающих ценообразование с рыночным соотношением спроса и предложения, позволит снять проблему возникновения ресурсных ограничений на внутреннем рынке газа, упорядочить проведение договорных кампаний, способствовать установлению межтопливной конкуренции, а также развитию долгосрочных контрактов, индикатором цены которых должна служить цена, складывающаяся в результате торгов.

Особого внимания также заслуживает деятельность ФАС России по пресечению нарушений антимонопольного законодательства на рынках сжиженного углеводородного газа (СУГ). Так, например, в августе-октябре 2004 г. ФАС России провела анализ причин существенного роста оптовых и розничных цен на СУГ, используемый в дальнейшем

175 Там же.

176 Там же.

как газомоторное топливо. ФАС России установила, что рост цен не был экономически обоснован, а явился следствием злоупотребления группой лиц ОАО «Газпром» – ОАО «АК «Сибур» своим доминирующим положением на рынке.

ФАС России признала группу лиц нарушившей п. 1 ст. 5 Федерального закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (установление и поддержание монопольно высоких цен) и предписала перечислить в федеральный бюджет доход в размере 153 760 813 рублей, полученный в результате нарушения антимонопольного законодательства.

ОАО «Газпром» и ОАО «Газэнергосеть» обжаловали решение и предписание ФАС России в Арбитражном суде г. Москвы. Судом первой инстанции решение и предписание антимонопольного органа были признаны недействительными. Однако 30 ноября 2006 г. Девятый арбитражный апелляционный суд отменил решение суда первой инстанции, тем самым подтвердив законность и обоснованность решения и предписания ФАС России.

Кроме того, ФАС России в 2007 г. провела ряд контрольных мероприятий по проверке деятельности газоснабжающих организаций по реализации сжиженного углеводородного газа населению для коммунально-бытовых нужд в рамках балансовых заданий, устанавливаемых Росэнерго. В ходе проверок были выявлены факты «перетока» балансового газа, предназначенного для реализации населению, в коммерческий сектор. По результатам проверок возбуждены дела о нарушении антимонопольного законодательства в отношении ОАО «Мурманоблгаз» и ОАО «Калугаоблгаз», проводится рассмотрение.

Для изменения ситуации с конкуренцией на внешнем рынке газа ФАС России предлагает внести изменения в закон «Об экспорте газа», по которому организации – собственнику единой системы газоснабжения или ее дочернему обществу, в уставном капитале которого доля участия организации – собственника единой системы газоснабжения составляет 100%, предоставляется исключительное право на экспорт газа.

ФАС России отрицательно отнеслась к этому закону изначально. Об этом не раз заявлял руководитель ФАС России И. Артемьев. По его словам, принятие этого закона создает новые барьеры и «удлиняет путь к демополизации в этой сфере». Вместе с тем он напомнил, что ряд ведомств, в том числе и Минпромэнерго, поддержали принятие этого закона, и в данном случае решение было принято не в пользу ФАС России¹⁷⁷.

В настоящее время ФАС России предлагает внести в закон «Об экспорте газа» изменения, направленные на уточнение сферы действия указанного закона, расширение количества субъектов, участвующих в экспорте газа, с сохранением принципа единого экспортного канала и наделение Правительства Российской Федерации полномочиями по установлению порядка экспорта газа.

По словам заместителя руководителя антимонопольного ведомства А. Голомолзина, ФАС России намерена инициировать внесение в закон поправок, согласно которым доходы от экспорта будут распределяться пропорционально добыче¹⁷⁸. И хотя большей частью зарубежных контрактов все равно будет владеть ОАО «Газпром», монополия его нарушится.

По результатам обсуждения вопроса об участии независимых производителей газа в поставках газа на экспорт на экспертном совете ФАС России по газу председатель экспертного совета, заместитель руководителя ФАС России А. Голомолзин отметил: «Никто из участников заседания не высказался против “единого экспортного канала” как такового. В свете требований антимонопольного законодательства такое решение отвечает критериям допустимости с учетом повышения конкурентоспособности российского газа на внешнем рынке. В то же время упорядочение государством механизмов доступа к “единому экспортному каналу” будет способствовать защите интересов всех участников газового рынка»¹⁷⁹.

По данным газеты «Ведомости», мнения независимых производителей газа разделились. «Большее вовлечение независимых производителей в газовый баланс страны, включая экспорт, продиктовано задачей минимизации рисков развития газовой отрасли», – считает топ-менеджер компании «ТНК-ВР». А вот представитель ОАО «ЛУКОЙЛ» полагает, что экспортом газа в России должно заниматься только ОАО «Газпром». «Это сложный рынок с долгосрочными контрактами, где должна работать более опытная компания», – отмечает собеседник «Ведомостей»¹⁸⁰.

177 ФАС РФ отрицательно относится к принятию закона о монополии «Газпрома» на экспорт газа [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.prime-tass.ru/news/show.asp?id=614577&ct=news>.

178 Антимонопольщики предложили пускать к экспортной трубе не только «Газпром» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lenta.ru/news/2007/04/25/fas>.

179 В ФАС России состоялось заседание экспертного совета по вопросам развития конкуренции на рынке газа [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://gcc.ru/Rus/LegalServices/?ID=467856>.

180 Сурженко В. ФАС урежет «Газпрому» экспорт // Ведомости. – 2007. – 20 апр.

Подводя итоги, можно сделать вывод, что ФАС России последовательно выступает за реформирование рынка газа. В антимонопольном органе полагают, что для улучшения ситуации на рынках газа необходим комплексный и целенаправленный подход, в соответствии с которым развитие внутреннего рынка газа должно носить плавный, поступательный характер, при двухсекторной модели, заключающейся в постепенном расширении свободного и сокращении регулируемого сектора.

В целом усилия антимонопольного ведомства направлены на развитие конкуренции в газовой отрасли. В задачу ФАС России входит защита потребителей газа и независимых поставщиков газа от диктата газовой монополии, обеспечение равного доступа участников рынка к «газовой трубе» и подготовка необходимых условий для внедрения конкурентных принципов в газовой отрасли.

Как остановить рост цен на бензин?

Проблема роста цен на бензин волнует всех. Скачки цен на нефтепродукты влекут за собой повышение цен на другие продукты первой необходимости, раскручивают инфляцию в стране, что вызывает оправданное недовольство у граждан. Кроме того, большинство россиян задается вопросами: «Если Россия – нефтедобывающая страна, то почему бензин стоит так дорого?», «Почему цены на нефтепродукты все время повышаются, несмотря на колебания цены на нефть?» Чтобы ответить на эти резонные вопросы профессионально, ФАС России провела детальный анализ ситуации на рынках нефтепродуктов и разработала систему мер, направленных на стабилизацию цен на нефтепродукты.

На текущие цены нефтепродуктов влияет множество факторов – как объективных (мировая цена на нефть, налоговая политика государства, баланс спроса и предложения в стране и др.), так и субъективных (поведение участников рынка, политика нефтяных компаний и др.). Соотношение влияния этих факторов на цену изменяется во времени и установить его крайне затруднительно.

СПРАВКА

Структура нефтяной отрасли в Российской Федерации имеет олигопольный характер и характеризуется наличием вертикально интегрированных нефтяных компаний (ВИНК), которые осуществляют деятельность во всех сегментах рынка: сегменте добычи и переработки нефти, хранения, оптовой, мелкооптовой и розничной реализации нефтепродуктов. ВИНК доминируют в Российской Федерации (в том числе коллективно) на рынках добычи и переработки нефти, более чем в половине субъектов Российской Федерации сложились монополизированные региональные рынки хранения, оптовой и розничной реализации нефтепродуктов. Доступ независимых от ВИНК участников рынка к перерабатывающим мощностям затруднен, объемы предложения нефти и нефтепродуктов независимых участников малы. Ценообразование на нефть и нефтепродукты на внутреннем рынке характеризуется непрозрачностью и использованием ВИНК трансфертных цен внутри своей группы лиц. Таким образом, ВИНК имеют возможность переносить центр прибыли в любой сегмент рынка (переработка – опт – мелкий опт – розница), что дает возможность осуществлять ценовое давление на независимых участников рынка во всех сегментах рынка.

В Канаде, экспортирующей в США нефть, цены на бензин значительно выше, чем в США. Норвегия экспортирует около 90% добываемой нефти. Но цены на бензин самые высокие в Европе. Цены на бензин не зависят от наличия или отсутствия собственной нефти в стране, поскольку нефтедобывающие компании ориентируются не на географию, а на коммерческую прибыль. Оптовые цены на нефтепродукты базируются на ценах спотовой торговли на нефтепродукты на мировых торговых площадках, которые, в свою очередь, ориентируются на общемировые цены на сырую нефть.

Структура рынка нефтепродуктов характеризуется высокой концентрацией участников на нем: 80% нефти добывается и перерабатывается в России пятью крупнейшими игроками – так называемыми вертикально интегрированными нефтяными компаниями (ВИНК), которые в рамках своих холдингов сосредоточили все элементы производственной цепи – от добычи нефти до автозаправок. Кроме того, рынок продаж нефтепродуктов монополизирован как теми же ВИНК, так и отдельными местными участниками. По данным ФАС России, 65% регионов в стране находятся в сферах влияния доминирующих компаний на розничных рынках нефтепродуктов.

По данным ФАС России, ТЭК относится к сферам, где совершается наибольшее количество контролируемых антимонопольными органами крупных сделок по слияниям и приобретениям. С 2000 г. количество сделок в этой отрасли постоянно растет, так же как и их размеры. При этом 60% сделок носят внутриотраслевой характер.

**РАССМОТРЕНИЕ СДЕЛОК В РАМКАХ КОНТРОЛЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОНЦЕНТРАЦИИ
(НЕФТЯНАЯ ОТРАСЛЬ, ЦЕНТРАЛЬНЫЙ АППАРАТ ФАС РОССИИ)**

Год	Общее количество рассмотренных ходатайств	Отказано в согласии	Дано согласий		
			всего	с иностранными инвестициями	с предписанием
2004	266	1	265	43	27
2005	355	0	355	87	31
2006	372	0	372	75	28
2007	677	8	669	95	148

ТАБЛИЦА • 1

При согласовании сделок в рамках контроля экономической концентрации ФАС России осуществляет анализ влияния совершения сделки на состояние конкуренции на исследуемом рынке. При возможных ограничениях конкуренции в результате сделки, в том числе возникновении (либо усилении) доминирующего положения хозяйствующих субъектов, ФАС России вправе не согласовывать совершение сделки.

В марте 2007 г. ФАС России отказала в удовлетворении ходатайства ООО «ЛУКОЙЛ-Нижневолжскнефтепродукт» о приобретении в собственность основных производственных средств ООО «Проэкс» и ООО «Випойл-Инвест».

Ранее ООО «ЛУКОЙЛ-Нижневолжскнефтепродукт» (ООО «ЛУКОЙЛ-НВНП») обратилось в ФАС России с ходатайством о получении в собственность 71,94% основных производственных средств и нематериальных активов ООО «Випойл-Инвест» и 100% основных производственных средств и нематериальных активов ООО «Проэкс». В состав приобретаемых основных производственных средств (ОПС) и нематериальных активов входят 19 АЗС в г. Волгограде и три АЗС в г. Волжском Волгоградской области, а также автомойка и нефтебаза. ООО «ЛУКОЙЛ-НВНП» планировало приобрести для реализации нефтепродуктов весь комплекс АЗС и нефтебазу второго по величине после него продавца нефтепродуктов в регионе.

В ходе рассмотрения указанного ходатайства Управление Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области (Волгоградское УФАС России) провело анализ и оценило влияние сделки на состояние конкурентной среды. Волгоградское УФАС России выяснило, что в случае совершения сделки по покупке ООО «ЛУКОЙЛ-НВНП» 71,94% ОПС и нематериальных активов ООО «Випойл-Инвест» и 100% ОПС и нематериальных активов ООО «Проэкс» структура рынка будет в еще большей степени монополизирована, а доминирующее положение ООО «ЛУКОЙЛ-НВНП» будет в еще большей степени закреплено.

Сделка может привести к ограничению конкуренции в результате усиления доминирующего положения ООО «ЛУКОЙЛ-НВНП» на розничных рынках реализации автобензинов марок Аи-76 (Аи-80), Аи-92 (Аи-91, Аи-93), Аи-95 (Аи-96) и дизельного топлива, а также (в случае сохранения объемов реализации бензина Аи-98 на заправках, ранее принадлежавших ООО «Випойл-Инвест») приобретению доминирующего положения на розничном рынке автобензина марки Аи-98 в границах Волгограда. Если же ООО «ЛУКОЙЛ-НВНП» при приобретении заправок «ВИПОЙЛ» не будет осуществлять реализацию высокооктанового бензина Аи-98, то это приведет к его дефициту на топливном рынке города.

Вместе с тем антимонопольный орган может согласовать сделку, если ее совершение может привести к ограничению конкуренции, с выставлением предписания о недопущении действий, которые могут привести к ограничению конкуренции. ФАС России осуществляет контроль исполнения выданных предписаний, а также – в случае их неисполнения – привлекает нарушителей к административной ответственности.

В апреле 2007 г. Федеральная антимонопольная служба приняла решение об удовлетворении ходатайства ООО «Нефть-Актив» о приобретении на торгах по продаже имущества ОАО «НК «ЮКОС»» 100% голосующих акций ОАО «Белгороднефтепродукт» и выдала компании предписание о недопущении действий, которые могут привести к ограничению конкуренции. 10 января 2008 г. управление Федеральной антимонопольной службы по Белгородской области оштрафовало ООО «Нефть-Актив» по ч. 2.3 ст. 19.5 КоАП РФ на 500 тыс. рублей за неисполнение законного предписания ФАС России.

КСТАТИ

КСТАТИ

Вертикальная интеграция и монополизация отдельных значительных сегментов рынка нефти и нефтепродуктов, а также практика построения бизнес-процессов в целях ухода от налогообложения (в том числе трансфертное ценообразование) привели к формированию крайне непрозрачной структуры отрасли. Длинные цепочки посредников на пути нефтепродуктов от НПЗ до АЗС искажают цену и скрывают источник происхождения нефтепродукта. Оперативные данные о производстве, запасах и отпуске нефтепродуктов недоступны ни государственным органам, ни участникам рынка. Также негативным для развития конкуренции фактором является скрытая система реализации нефтепродуктов, производимых ВИНК. В целом рынок нефти и нефтепродуктов является закрытым – как информационно, так и для входа новых участников. Отсутствие объективных и общедоступных источников информации приводит к необъяснимым изменениям цен, манипулированию ценами и объемами, различного рода злоупотреблениям и нарушениям, в том числе антимонопольного законодательства. Это подтверждается многочисленными антимонопольными разбирательствами, проводимыми ФАС России.

В чем состоят наиболее типичные нарушения?

Согласованные действия (картели) – наиболее сложно выявляемый и доказуемый вид нарушения. Однако с принятием нового закона «О защите конкуренции» квалификация действий участников рынка как осуществляющих согласованные действия упростилась. Теперь ФАС может возбудить дело о нарушении по результатам анализа рынка, если будет установлено, что участники в течение некоторого периода поддерживали одинаковые или близкие по уровню цены при отсутствии объективных причин для такого поведения.

Одинаковые до копейки цены на конкурирующих АЗС – явный признак согласованных действий. Маловероятно, что затраты и закупочные цены в конкурирующих сетях АЗС одинаковые.

«Если бы не злоупотребления монопольным положением, цены на товары и услуги были бы на 20–30% ниже. Например, повышение тарифов естественных монополий на 5–6% уже гарантирует 1% годовой инфляции в целом по стране», – утверждает глава антимонопольного ведомства Игорь Артемьев¹⁸¹.

21 декабря 2007 г. Ставропольское управление Федеральной антимонопольной службы признало ООО «ЛУКОЙЛ-Югнефтепродукт», ОАО «НК «Роснефть-Ставрополье»», ОАО «Ставропольнефтепродукт» нарушившими ст. 11 Федерального закона «О защите конкуренции» (злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке) и предписало устранить допущенные нарушения.

Эти компании, являясь лидерами бензинового рынка Ставропольского края, начиная с 14 ноября 2007 г. произвели синхронное повышение розничных цен на бензин марок Аи-76, Аи-92, Аи-95 и ДТ. Ставропольское УФАС России установило наличие негласного ценового сговора, направленного на необоснованное повышение цен и координацию деятельности. По результатам рассмотрения дела антимонопольное управление предписало ООО «ЛУКОЙЛ-Югнефтепродукт», ОАО «НК «Роснефть-Ставрополье»» и ОАО «Ставропольнефтепродукт» прекратить осуществление согласованных действий и координацию деятельности, ведущей к необоснованному установлению и поддержанию цен. К данным компаниям будут применены меры административной ответственности, предусмотренные ст. 14.32 КоАП РФ за осуществление согласованных действий, в виде штрафа в размере от 1 до 15% от суммы выручки правонарушителя от реализации бензина.

3 июня 2004 г. Европейский суд по правам человека признал неприемлемыми жалобы ООО «Несте Санкт-Петербург», ЗАО «Киришиавтосервис», ООО «Невская топливная компания», ЗАО «Транссервис», ООО «Фазтон» и ООО «ПТК-Сервис» против Российской Федерации.

Суть дела заключается в следующем. В конце апреля 1999 г. в Санкт-Петербурге в течение трех дней значительно повысились розничные цены на все виды автомобильного топлива (от 50 до 150% в зависимости от вида топлива). Так, по бензину Аи-92 цена повысилась в среднем с 2,90 до 7 рублей за 1 литр.

В целях изучения данной ситуации территориальное управление по Санкт-Петербургу и Ленинградской области Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства провело анализ поведения участников рынка розничных продаж автомобильного топлива, результаты которого выявили следующее:

- 1) Хозяйствующие субъекты осуществляли параллельное (синхронное) поведение на одном товарном рынке, выразившееся в:
 - одновременном повышении розничных цен из одного ценового диапазона в другой;
 - поддержании розничных цен на определенном (повышенном) уровне;

- одновременном снижении розничных цен, при этом уровень средних розничных цен на автомобильное топливо в Санкт-Петербурге начал приближаться к уровню средних розничных цен по России, как это было до нарушения антимонопольного законодательства.
- 2) В анализируемый период на розничном рынке автомобильного топлива отсутствовали факторы рыночной среды, которые могли бы привести к единовременному и синхронному повышению цен и, что не менее важно, к такому же синхронному их снижению в последующем. А именно, в указанный период не было установлено:
 - адекватного роста цен на сырую нефть и цен на оптовом рынке нефтепродуктов;
 - фактов, подтверждающих наличие дефицита на рынке автомобильного топлива;
 - адекватного сезонного увеличения спроса на автомобильное топливо;
 - изменений в налоговом и таможенном законодательствах.

Именно отсутствие объективных причин для параллельного ценового поведения участников рынка нефтепродуктов в рассматриваемый период не могло быть объяснено иными причинами, кроме сознательной координации (согласованности) их сбытовой деятельности.

Указанными согласованными действиями участники рынка розничных продаж, автомобильного топлива ограничили состязательность в установлении цены на уровне, привлекательном для потребителей, когда их самостоятельные действия эффективно ограничивают возможность каждого из них односторонне воздействовать на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке, следствием чего явилось отсутствие ценовой конкуренции и ущемление интересов потребителей вследствие повышения цен.

На этом основании управление возбудило дело в отношении ООО «Несте Санкт-Петербург», ООО «Невская топливная компания», ЗАО «Транссервис», ООО «Фазтон», ООО «ПТК-Сервис» и ЗАО «Киришиавтосервис» по признакам нарушения антимонопольного законодательства. Управление приняло решение о наличии факта нарушения указанными компаниями п. 1 ст. 6 закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», то есть хозяйствующим субъектам вменялось в вину именно совершение согласованных действий. На основе принятого решения всем обвиненным в совершении согласованных действий были выданы предписания о перечислении в доход федерального бюджета прибыли, полученной в результате нарушения антимонопольного законодательства.

Компании обратились с исковыми заявлениями в Арбитражный суд Санкт-Петербурга и Ленинградской области о признании недействительными решения и предписания управления. Судебная процедура обжалования решения и предписаний продолжалась более двух лет. На повторной стадии рассмотрения суды всех инстанций приняли решения в пользу антимонопольного органа, признав правильность выданных предписаний и обязав перечислить в доход федерального бюджета прибыль, полученную в результате нарушения антимонопольного законодательства, в размере 7,01 млн рублей. Компании обратились в Европейский суд по правам человека с жалобой, в которой утверждали:

- 1) Разбирательства в управлении и арбитражных судах привели к уголовному обвинению против них. Ссылаясь на ст. 6 Конвенции от 4 ноября 1950 г. «О защите прав человека и основных свобод», они утверждали, что не могли получить доступ к материалам, на которых были основаны обвинения против них, также они не имели возможности их оспорить, что привело к нарушению принципа состязательности сторон, нанесло вред их праву подготовить свою защиту, а также в целом сделало разбирательство в арбитражных судах несправедливым.
- 2) Выводы судов были неубедительными и не были основаны на разумном толковании представленных доказательств. Они полагали, что их вина в монополистическом поведении не была доказана за пределами разумного сомнения, так как их поведение в период бензинового кризиса могло альтернативным образом объясняться желанием приспособиться к существующему и ожидаемому поведению их конкурентов. По мнению компаний, упомянутые обстоятельства нарушают принцип презумпции невиновности, закрепленный п. 2 ст. 6 Конвенции.

Европейский суд по правам человека не согласился с доводами компаний и установил, что им не было предъявлено уголовное обвинение для целей ст. 6 Конвенции, следовательно, указанная статья не подлежит применению.

Искусственное завышение цен доминирующим субъектом на рынке (**монопольно высокая цена**) – довольно распространенный вид нарушения. Анализ ценовой политики нефтяных компаний в различных регионах подтверждает этот тезис. Например, цены в регионах, где расположены нефтеперерабатывающие заводы, зачастую оказываются выше, чем в соседних, – несмотря на то, что нефтепродукты туда доставляются с того же НПЗ (в обоих регионах поставщик занимает доминирующее положение). ФАС России завершает расследование двух таких случаев. В отдельных случаях уровень цен сложно сопоставлять с другим регионом, поэтому ФАС России применяет метод анализа затрат и может установить таким образом факт монопольно высокой цены.

КСТАТИ

За 2007 г. рост средних розничных цен на автобензины в Российской Федерации составил 9,3% (ИПЦ – 11,9%). Однако только за четвертый квартал 2007 г. розничные цены на автомобильные бензины выросли на 16,0–16,6%, на дизельное топливо – на 15%. В Магаданской области на рынке розничной реализации нефтепродуктов доминирует ООО «Магаданнефто». В октябре 2007 г. в рамках контроля за соблюдением антимонопольного законодательства Управление ФАС России по Магаданской области запросило у ООО «Магаданнефто» информацию, касающуюся обоснованности действующих розничных цен на нефтепродукты. После анализа информации было возбуждено дело, и 5 декабря 2007 г. ООО «Магаданнефто» было признано нарушившим ст. 10 Федерального закона «О защите конкуренции» (злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке). ООО «Магаданнефто» в условиях доминирования на рынках розничной реализации нефтепродуктов в районах области установило не обоснованный затратами либо технологически различный уровень цен на своих АЗС, а затем увеличивало их в разных пропорциях не только в разрезе филиалов, но и в разрезе ассортимента. Комиссия Магаданского УФАС предписала ООО «Магаданнефто» устранить допущенные нарушения.

Нарушением являются не только монопольно высокие, но и **монопольно низкие цены**. Структура рынка нефтепродуктов такова, что оптовым поставщиком нефтепродуктов является сбытовая организация, входящая в группу лиц одной из ВИНК. Именно у такой организации приобретают нефтепродукты независимые участники рынка, в том числе АЗС. Такой оптовый поставщик благодаря вхождению в структуру ВИНК может перераспределять центр прибыли между различными звеньями производственной цепи, что недоступно независимым АЗС. Пользуясь указанной возможностью, некоторые ВИНК временно устанавливают монопольно низкие цены на своих АЗС, чтобы вытеснить или купить бизнес своих прямых конкурентов на розничном рынке нефтепродуктов.

КСТАТИ

В октябре 2006 г. Нижегородское УФАС России установило, что ООО «ЛУКОЙЛ-Волганефтепродукт» злоупотребляло своим доминирующим положением: удерживая на одном уровне цены на бензин, реализуемый на собственных АЗС, компания повышала оптовые цены.

В результате оптовые цены ООО «ЛУКОЙЛ-Волганефтепродукт» практически сравнялись с розничными, а в итоге даже превысили их. Эти действия ФАС России квалифицировала как злоупотребление доминирующим положением на рынке, ООО «ЛУКОЙЛ-Волганефтепродукт» предписано прекратить нарушение антимонопольного законодательства и перечислить в федеральный бюджет незаконно полученный доход.

В ноябре-декабре 2007 г. в средствах массовой информации, а также в обращениях отраслевых экспертов и независимых участников рынка неоднократно отмечалась ситуация, когда в отдельных регионах ВИНК, доминируя в оптовом и розничном сегментах рынка нефтепродуктов, при неизменном уровне собственных розничных цен повышают оптовые цены для независимых операторов АЗС до уровня, превышающего уровень розничных цен, что приводит к нерентабельной деятельности независимых АЗС. ФАС России осуществляет проверку указанных фактов.

Распространенным видом нарушения также является **создание доминирующей компанией дискриминационных условий** для конкурента или потребителя. На рынках нефти и нефтепродуктов этот вид нарушения имеет место при оптовой продаже нефтепродуктов доминирующим субъектом, а также при регулировании доступа к монопольному ресурсу – хранилищам нефти и нефтепродуктов, мощностям по переработке нефти, транспортировке нефти (нефтепродуктов) или подготовке ее к сдаче в систему магистрального транспорта.

КСТАТИ

13 августа 2007 г. ФАС России признала ОАО «Татнефть» нарушившим ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О защите конкуренции».

Дело было возбуждено по заявлению ООО «ВУМН». Нарушение выразилось в уклонении ОАО «Татнефть» от заключения с ООО «ВУМН» договора на выполнение работ и услуг и создании ООО «ВУМН» дискриминационных условий. ООО «ВУМН» является пользователем недр на участках Макаровского и Верхне-Уральминского нефтяных месторождений на территории Республики Татарстан. ОАО «Татнефть» занимает доминирующее положение на рынке оказания услуг по подготовке нефти на территории Республики Татарстан и оказывает ООО «ВУМН» услуги по подготовке нефти на Акташской установке по подготовке высокосернистой нефти.

По итогам рассмотрения дела ФАС России признала ОАО «Татнефть» нарушившим антимонопольное законодательство и предписала устранить допущенные нарушения, заключив договор с ООО «ВУМН» на второе полугодие 2007 г.

Объективные факторы, влияющие на ценообразование

Однако общий уровень цен на нефть и нефтепродукты определяется не столько нарушениями антимонопольного законодательства, сколько объективными рыночными факторами. «На 80% стремительный рост цен на энергоносители связан с ростом мировых цен и на 20% – со злоупотреблением доминирующим положением нефтяных компаний», – заявил руководитель ФАС России И. Артемьев¹⁸².

Чтобы адекватно оценить происходящее на российском рынке нефтепродуктов с точки зрения антимонопольного законодательства, следует рассмотреть влияние наиболее значимых факторов на ценообразование. Именно в результате такого подхода к вопросу ФАС России подготовила систему мер, реализация которых будет способствовать стабилизации цен на нефтепродукты.

Цены на нефть и нефтепродукты должны устанавливаться, согласно экономической теории, в результате баланса спроса и предложения. В целом на сегодняшний день внутренний рынок ближе к дефициту, чем к избытку как нефти, так и нефтепродуктов. Это вызвано в том числе особенностями структуры предложения и спроса на нефть, производства и спроса на нефтепродукты.

На рынках нефти и нефтепродуктов существует целый набор факторов, искажающих указанный баланс. Во-первых, это группа факторов, связанных с чрезмерной ориентацией российского рынка на мировой рынок и его цены. Во-вторых, это монополизация рынков нефти и нефтепродуктов, вертикальная интеграция в нефтяной отрасли и связанная с этим непрозрачность взаимоотношений участников и ценообразования на этих рынках.

Зависимость внутренних и мировых цен на нефть и нефтепродукты

Россия является страной с рыночной экономикой, она принимает активное участие во внешнеэкономических отношениях с другими государствами. Это обстоятельство определяет объективное влияние мировых цен на нефть и нефтепродукты на ценовую ситуацию в России, которая направляет львиную долю добываемой нефти и значительные объемы некоторых нефтепродуктов на экспорт.

На рис. 1 показана структура распределения нефтяного сырья и продуктов его переработки.

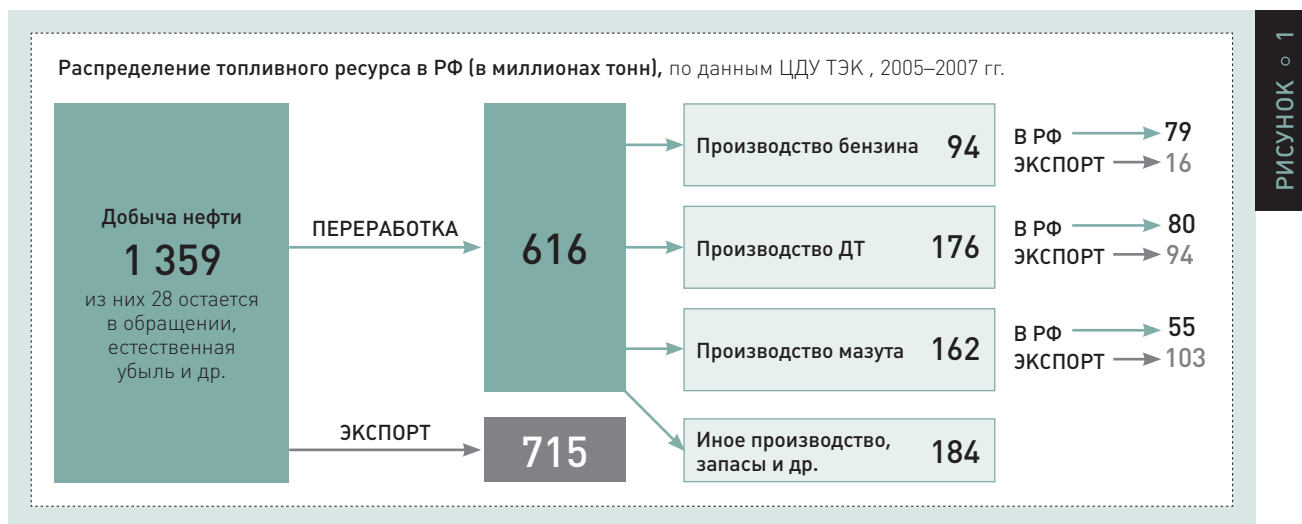


Диаграмма красноречиво фиксирует состояние российской нефтяной отрасли: большая часть добываемой нефти направляется на экспорт, большая часть остающейся в стране нефти перерабатывается в мазут и дизельное топливо, опять же большая часть которых направляется на экспорт. Такая продуктовая структура отрасли определяет ценовые характеристики соответствующих рынков: цена на экспортные товары (нефть, дизтопливо, мазут) находится в жесткой зависимости от соответствующих мировых цен, цена на бензины определяется дефицитом его предложения на внутреннем рынке (особенно высокооктановых марок). Рассмотрим несколько подробнее важнейшие характеристики спроса на нефть и нефтепродукты и их предложения.

182 Рост цен на энергоносители в РФ на 20% связан с монополистическим разделением рынка [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pfpg.ru/?podrobnee&r=1&id=1982>.

Спрос на нефть и нефтепродукты на внутреннем рынке определяется увеличением потребностей растущей экономики и имеет ярко выраженную сезонную составляющую. В последние несколько лет наблюдается взрывной рост автопарка: продажи автомобилей, как легковых, так и грузовых, в стране растут невиданными темпами. Это способствует пропорциональному росту спроса на высокооктановые бензины и качественное дизельное топливо.

СПРАВКА

По данным ГИБДД Российской Федерации, к началу 2006 г. парк легковых автомобилей в России составил 25 569 700 единиц. За последний год российский автопарк вырос более чем на 1,3 млн легковых автомобилей. Таким образом, прирост парка в 2005 г. составил 5,6%, что оказалось выше, чем в 2004 г., когда парк увеличился всего на 4% легковых машин.

Рост спроса не в полной мере покрывается увеличением производства нефтепродуктов. Наиболее очевиден этот дисбаланс в периоды сезонного роста спроса: на высокооктановые бензины – в летний период, когда увеличивается число поездок частного автотранспорта, на дизельное топливо – в периоды посевной и уборочной кампаний в сельском хозяйстве, на мазут – в периоды закупок на обеспечение нужд ЖКХ и энергетики (осень).

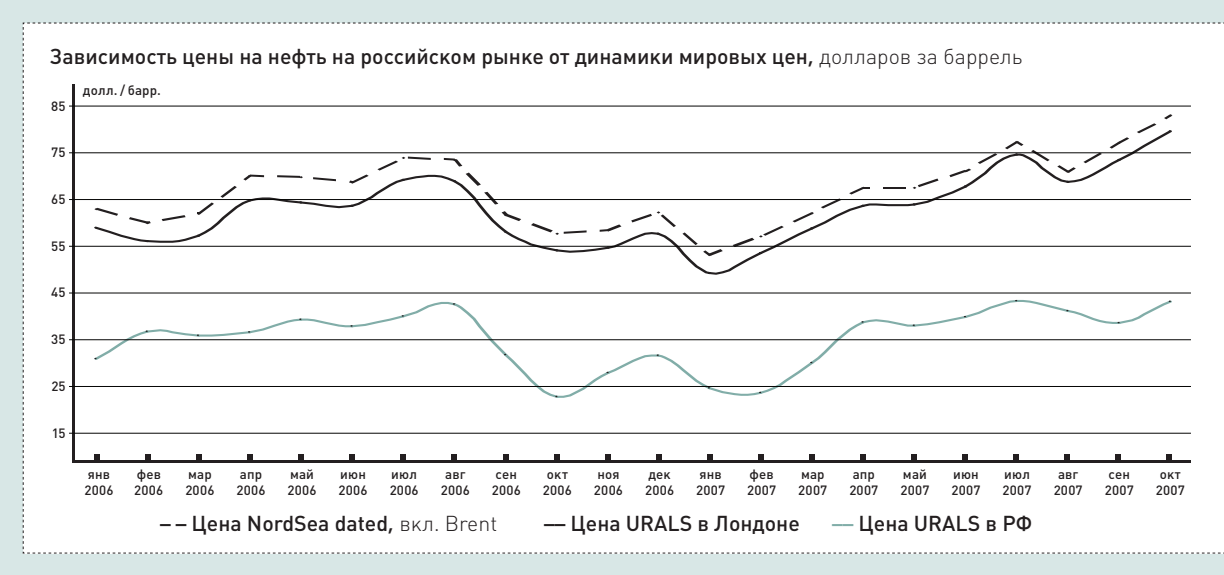
Особенности предложения нефти и нефтепродуктов

Базовые нефтеперерабатывающие мощности введены в советское время. Структура производства нефтепродуктов была ориентирована на нужды советской экономики и характеризуется большой долей производства мазута и непропорционально малой долей выпуска высокооктановых бензинов (см. рис. 1). Кроме того, качество основных для потребительского рынка нефтепродуктов – бензинов и дизельного топлива – нестабильно от одного НПЗ к другому и в целом является невысоким. Общей проблемой российских нефтепродуктов является высокое содержание серы. Из-за этого, например, дизельное топливо, производимое в Российской Федерации, в странах Европейского союза разрешено использовать только как печное топливо, поскольку оно не удовлетворяет экологическим стандартам ЕС. Высокое содержание серы – следствие высокого ее содержания в российской смеси нефти, а также устаревшего оборудования НПЗ, которое не обеспечивает должную очистку продукта.

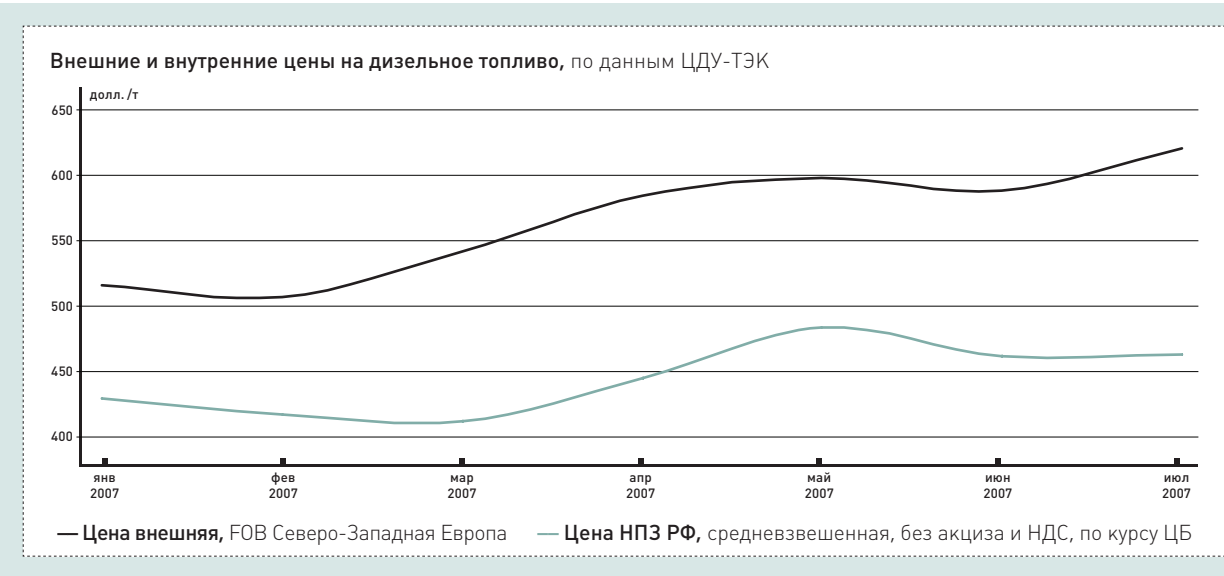
Нефтеперерабатывающая отрасль нуждается в масштабных инвестициях для увеличения объемов, глубины и качества переработки нефти для обеспечения соответствия растущему спросу на качественные виды моторного топлива. Производимых в последнее время реконструкций НПЗ ВИНК пока явно недостаточно для соответствия внутреннему спросу. Проблемы отрасли настолько значимы, что нашли свое отражение в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России В. Путина в 2007 г. «В 2006 г. Россия заняла первое место по добыче нефти в мире. А вот что касается переработки нефти, то здесь мы существенно отстаем. Правительству следует разработать систему мер, стимулирующую увеличение переработки сырья внутри страны», – дал поручение Президент России.

Пока этого не произошло, рост потребления в некоторых регионах (прежде всего на юге страны) покрывается в том числе за счет малых НПЗ, часть из которых производит полулегальные нефтепродукты на так называемых самоварах, крайне неэффективно перерабатывая нефть. Также дополнительный спрос на высокооктановые бензины покрывается за счет расширения использования различных присадок, которые позволяют повысить октановое число бензина. Использование несертифицированных присадок, нарушение технологического процесса приводят к появлению на АЗС топлива низкого качества, называемого в народе «бодягой». Такое топливо разрушает двигатели, резко сокращая их моторесурс. Продажа низкокачественного топлива стала серьезной проблемой, его доля в некоторых регионах оценивается экспертами до 60% объема продаж. Фактически это «серая», нередко «черная» зона рынка, образовавшаяся в том числе в результате фактического отсутствия государственного контроля качества нефтепродуктов, продаваемых на АЗС.

Предложение нефти и нефтепродуктов во многом обусловливается конъюнктурой внешних рынков: экспорт – в первую очередь нефти, мазута (см. рис. 1) и дизтоплива, – с точки зрения российских ВИНК, приоритетен по отношению к поставкам на внутренний рынок. При формировании внутрироссийской ценовой политики ВИНК ориентируются на доходность от экспортных операций. Внутренняя цена на российскую нефть определяется в результате оценки ВИНК альтернативы поставки на экспорт к продаже ее давальцам для переработки. Фактически цена в России рассчитывается ВИНК методом *net back* (вычитание таможенной пошлины и стоимости транспортировки из экспортной цены) и, несмотря на различия в структуре и условиях формирования цены на российском и мировых рынках, зависит от динамики мировых цен (данные Argus Media) – рис. 2.



Предложение нефтепродуктов также обуславливается конъюнктурой внешних рынков: экспорт нефти, мазута и дизтоплива для ВИНК, как правило, приоритетен по отношению к поставкам на внутренний рынок. Так же как и в ситуации с рынком нефти, ценовые индикаторы конъюнктуры внутреннего рынка, отражающие баланс спроса и предложения, фактически отсутствуют. На рис. 3 показана связь внутренних и европейских цен на дизельное топливо.



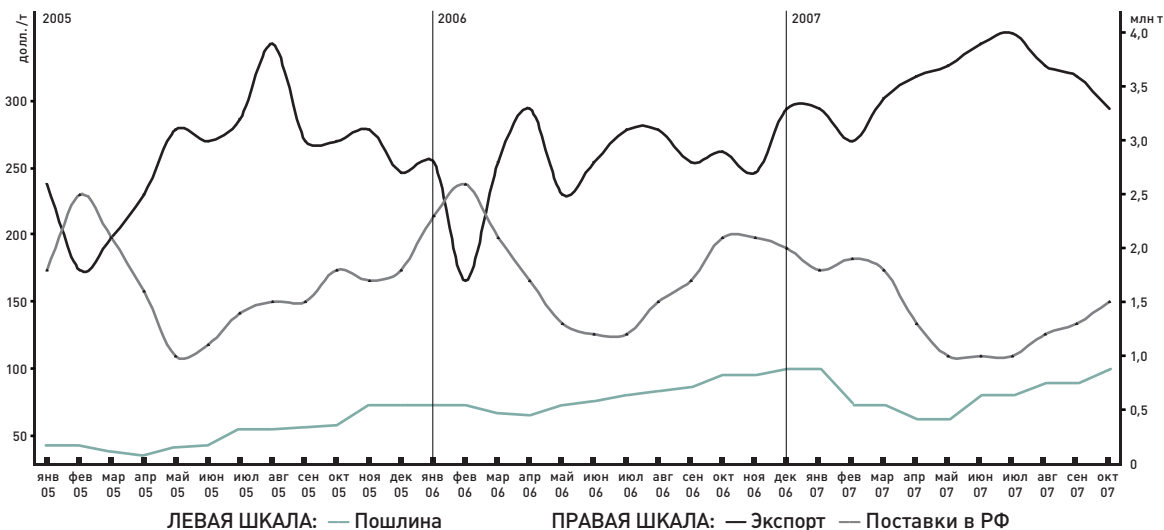
Важно отметить, что при внешней ориентации ценообразования на нефть и основные экспортные нефтепродукты ВИНК не учитываются объективные инфраструктурные и прочие ограничения, которые не позволяют физически направить на экспорт объемы, поставляемые на внутренний рынок. Этот факт свидетельствует о несправедливом подходе к ценообразованию, используемом российскими компаниями, поскольку он не учитывает в полной мере баланс спроса и предложения на внутреннем рынке.

Ориентацию ВИНК на мировой рынок при формировании цен усиливает налоговая и таможенная политика, которая также привязывается к мировым ценам. Так, расчет базовой ставки налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) привязан к мировым ценам на нефть. Таким образом, при поставках на внутренний рынок в цену нефти входит НДПИ, поскольку добывающие компании, которые не осуществляют внешнеторговые

операции, платят НДС, как и экспортеры нефти. Учитывая, что НДС является существенной статьей затрат для добывающих компаний, это подталкивает ВИНК к установлению цен на внутреннем рынке в соответствии с мировой ценой на нефть.

Существующий порядок установления таможенных пошлин на нефть и нефтепродукты определяет ее фискальный характер. На рис. 4 сравниваются поставки на экспорт и внутренний рынок мазута – одного из наиболее экспортно ориентированных нефтепродуктов. Из рисунка очевидна обратная зависимость динамики поставки мазута на экспорт и внутренний рынок, а также отсутствие влияния пошлины на объем предложения мазута на внутреннем рынке. И это несмотря на то, что рост экспорта в периоды формирования запасов на осенне-зимний период приводит к пропорциональному снижению предложения и росту цены на российском рынке.

Экспорт, поставки в Российскую Федерацию и пошлина на мазут в 2005–2007 гг., по данным ЦДУ ТЭК



Согласно действующему законодательству пошлины на экспорт нефти и нефтепродуктов устанавливаются в зависимости от цены нефти на мировом рынке, сложившейся за два месяца до момента их установления. В результате имеют место случаи, когда в периоды роста мировой цены на нефть вывозная пошлина низкая (так как устанавливалась относительно низкой мировой цены), что стимулирует нефтяные компании больше экспортировать. Если эта ситуация накладывается на сезонный рост внутреннего спроса на нефтепродукты (весна, лето), то положение может обостриться до резкого роста цены и даже локального дефицита нефтепродуктов внутри страны, как это наблюдалось осенью 2007 г., когда рынок московского региона столкнулся с острой нехваткой дизельного топлива.

Также к возникновению локальных дефицитов и созданию предпосылок для манипулирования ценами на нефтепродукты приводит отсутствие координации порядка вывода в ремонт нефтеперерабатывающих заводов. Например, той же осенью 2007 г. авария на Рязанском НПЗ не помешала выводу одной из установок на Московском НПЗ в плановый ремонт. При этом сроки вывода и окончания такого ремонта не были заранее известны. Это привело к резкому сокращению предложения прежде всего дизельного топлива на оптовом рынке Центрального округа, что, в свою очередь, спровоцировало существенный рост цен на него.

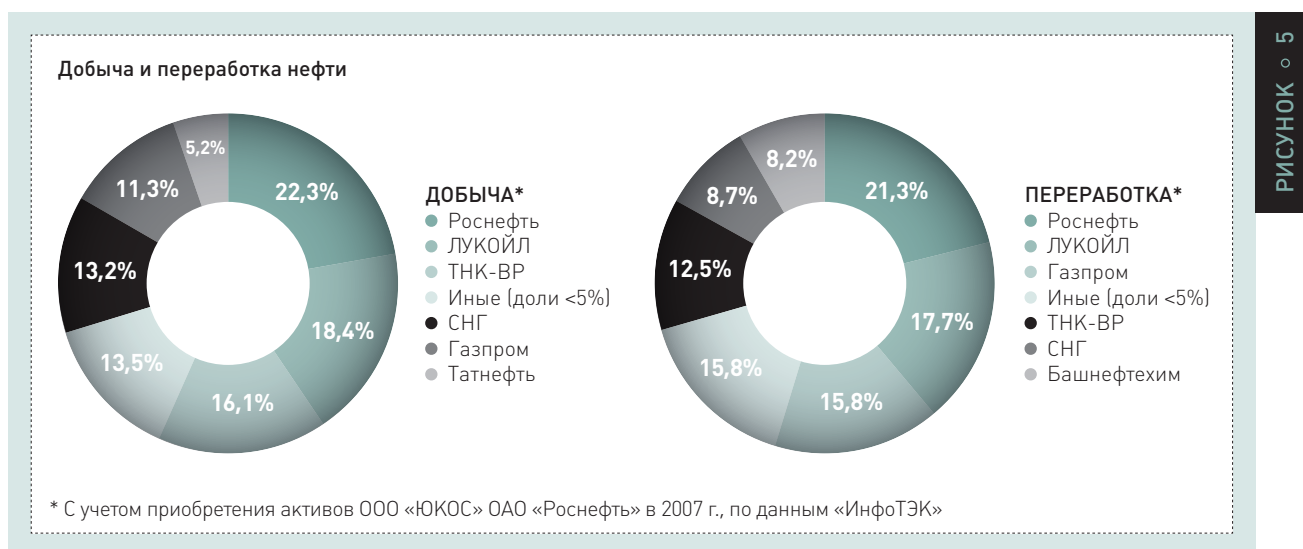
Для изменения этой ситуации требуются системные меры со стороны государства, в том числе корректировка налоговой и таможенной политики, развитие биржевой торговли и ориентация налоговых и антимонопольных органов на объективные рыночные цены, которые отражают текущий баланс спроса и предложения.

Монополизированная система реализации нефти и нефтепродуктов ВИНК

Вторым фактором, искажающим баланс спроса на нефть и нефтепродукты и их предложения, кроме ориентации на мировые цены, является монополизация и вертикальная интеграция на российских рынках нефти и нефтепродуктов.

Как было сказано выше, ВИНК осуществляют деятельность во всех сегментах рынка: сегменте добычи и переработки нефти, хранения, оптовой, мелкооптовой и розничной реализации нефтепродуктов. ВИНК доминируют в Российской Федерации (в том числе коллективно) на рынках добычи и переработки нефти, более чем в половине субъектов Российской Федерации сложились монополизированные региональные рынки хранения, оптовой и розничной реализации нефтепродуктов.

Свободный рынок нефти практически отсутствует: более 80% нефти в Российской Федерации добывается пятью крупными ВИНК – ОАО «Роснефть», ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «ТНК-ВР», ОАО «Сургутнефтегаз» и ОАО «Газпром нефть», более 75% российской нефти перерабатывается на заводах, контролируемых теми же пятью ВИНК (рис. 5). Такое положение обуславливает лидерство ВИНК в вопросах ценообразования на нефть, реализуемую в России, и на оптовом рынке нефтепродуктов.



Система реализации нефти и нефтепродуктов на внутреннем рынке характеризуется непрозрачностью и использованием ВИНК давальческих схем с собственным сырьем и трансфертных цен внутри своей группы лиц. Используя эти инструменты, ВИНК имеют возможность переносить центр прибыли в любой сегмент рынка (переработка – оптовая реализация – мелкооптовая реализация – розничная реализация). Это дает возможность в том числе влиять на ценообразование в этих сегментах и осуществлять ценовое давление на независимых участников рынка.

ФАС России особенно беспокоит использование схем передачи сырья или продукта без оформления сделки купли-продажи внутри группы ВИНК. До сих пор некоторые ВИНК перерабатывают добываемую ими нефть на собственных НПЗ на условиях процессинга. Эта схема, созданная в 1990-х гг. в целях так называемой оптимизации налогообложения, не дает ориентиров для ценообразования на внутрироссийском рынке нефти, так как спрос на нефть, используемый в этой схеме, не учитывается при формировании цены на нефть. Торговля нефтью между ВИНК, за исключением незначительных объемов нефти, задействованных в так называемых схемах замещения, фактически отсутствует.

Особенности формирования цены на нефть

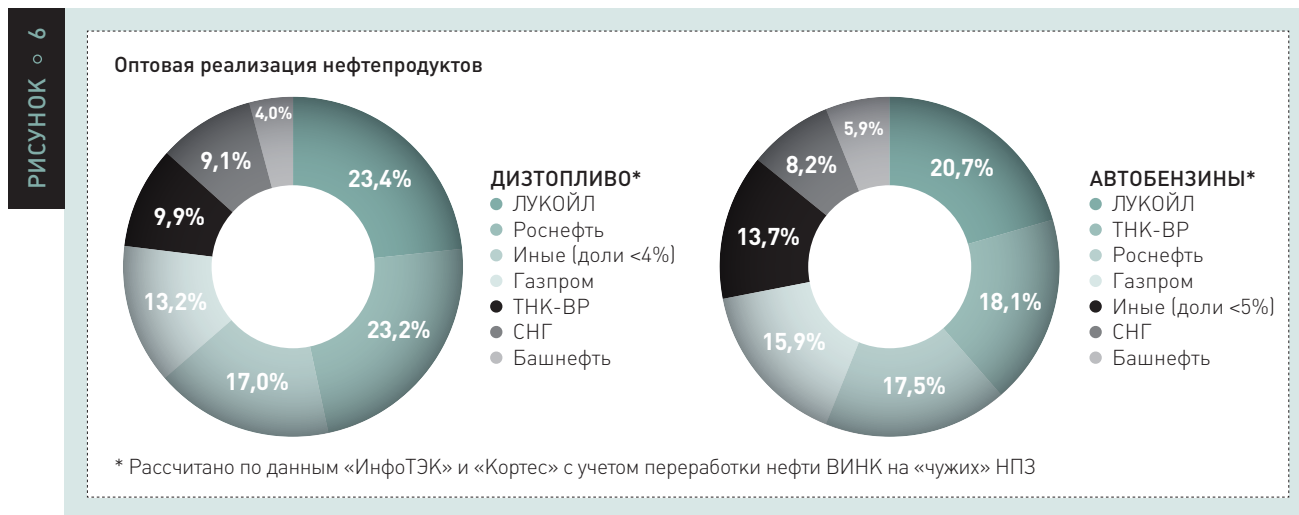
Основной объем предложения нефти на свободном внутреннем рынке формируется регулярными продажами ОАО «Сургутнефтегаз», ОАО «ТНК-ВР» и независимых малых добывающих компаний. ОАО «ЛУКОЙЛ» и ОАО «НК «Роснефть» также осуществляют поставки нефти на внутренний рынок. Однако торги ОАО «НК «Роснефть» при продаже нефти внутри страны характеризуются непрозрачностью и нестабильностью предло-

жения объемов, ОАО «ЛУКОЙЛ» продает весь объем, а ОАО «ТНК-ВР» – большую часть с использованием ценовых формул, зависящих от мировых котировок.

Таким образом, внутренняя цена на нефть формируется на свободном рынке только при поставках нефти ОАО «Сургутнефтегаз» (500–800 тыс. тонн в месяц), малыми добывающими компаниями (100–300 тыс. тонн в месяц) и ОАО «ТНК-ВР» (оценочно 100–300 тыс. тонн в месяц) независимым участникам рынка для переработки на Уфимской группе НПЗ, Московском НПЗ и некоторых других НПЗ, что составляет лишь 4–7% от общего объема переработки нефти в Российской Федерации (18–20 млн тонн в месяц).

Оптовый рынок нефтепродуктов и система реализации нефтепродуктов ВИНК

Доминирование ВИНК на рынке нефти (добыча и переработка) определяет монопольную структуру реализации нефтепродуктов крупным оптом с НПЗ, так как собственниками произведенных нефтепродуктов являются те же ВИНК, которые поставляют и перерабатывают нефть на собственных НПЗ (рис. 6).



При реализации оптовых партий нефтепродуктов ВИНК используют непрозрачные схемы. По сложившейся практике нефтепродукты, производимые ВИНК на собственных НПЗ реализуются в следующем порядке (в порядке приоритетности):

- экспорт;
- сбытовые компании, входящие в данную ВИНК;
- независимые участники рынка.

Доступ независимых от ВИНК участников рынка к мощностям по переработке нефти затруднен (практика переработки нефти независимых участников на НПЗ ВИНК в настоящее время практически отсутствует), реализация нефтепродуктов с НПЗ ВИНК независимым участникам происходит на полузакрытых торгах (или при отсутствии таковых), в которых могут принять участие приближенные к ВИНК компании. Как правило, схема таких продаж поощряет коррупцию среди менеджмента ВИНК, который создает «бумажные» посреднические структуры, которым отпускаются нефтепродукты с НПЗ. Впоследствии коррупционная составляющая автоматически включается в цену реализации нефтепродуктов на внутреннем рынке.

Независимым участникам нефтепродукты могут реализовываться (в зависимости от системы сбыта ВИНК) как дочерним обществом – оптовым перепродавцом, так и головной компанией. Реализация нефтепродуктов дочерней сбытовой структурой ВИНК заведомо ставит в невыгодные условия независимых участников рынка, поскольку АЗС ВИНК, являющиеся конкурентами АЗС независимых участников рынка, являются, как правило, филиалами ВИНК, что позволяет ВИНК перераспределять прибыль между всеми элементами цепочки «производство–сбыт». При этом независимые участники рынка, владеющие АЗС и приобретающие нефтепродукты у ВИНК, не имеют возможности осуществлять такое перераспределение и вынуждены включать все расходы и рентабельность только в розничную цену нефтепродуктов, реализуемых на АЗС. Такая схема дает воз-

возможность ВИНК перекладывать издержки реализации нефтепродуктов через свои АЗС на независимых участников. При этом доказать такие неправомерные действия в сложившейся системе практически невозможно.

В последнее время развитие стала получать практика реализации сторонними организациями нефтепродуктов на тендерах или аукционах через головные компании (ОАО «Роснефть» и ОАО «Газпром нефть»). ФАС России приветствует такой подход, как важный шаг в направлении формирования конкурентного рынка нефтепродуктов. Однако правила доступа компаний для участия в таких торгах, как и правила их проведения, пока не являются достаточно прозрачными, а нередко содержат дискриминационные условия. ФАС России будет уделять еще большее внимание сбытовой политике крупнейших нефтяных компаний в целях пресечения нарушений антимонопольного законодательства и повышения ее открытости. В целом, вне зависимости от схемы реализации нефтепродуктов, ВИНК ограничивают доступ действительно независимых участников рынка к своим нефтепродуктам.

Особенно остро непрозрачная сбытовая политика ВИНК влияет на рынок в периоды сезонного роста спроса на нефтепродукты, когда независимые участники испытывают острый дефицит продукта, в то время как компании ВИНК такого дефицита не ощущают.

В сентябре-октябре 2007 г. в европейской части Российской Федерации возник локальный дефицит дизельного топлива, сопровождавшийся существенным ростом цен. В результате проведенного анализа ФАС России установлено, что дефицит возник вследствие сокращения поставок дизтоплива на внутренний рынок: экспорт был более привлекателен в связи с резким ростом мировых цен на нефть и дизтопливо и ожиданием последующего повышения таможенной пошлины, при этом одновременно сразу на шести НПЗ Российской Федерации проводились ремонтные работы. Некоторое увеличение производства дизельного топлива для поставки на экспорт и покрытия дефицита произошло за счет сокращения производства авиакеросина (близкие по составу фракции), что привело к нестабильности цен (рост 30%).

КСТАТИ

Таким образом, независимые от ВИНК компании, не имея возможности купить продукт непосредственно с НПЗ ВИНК, приобретают его у таких посредников по завышенной цене. Кроме того, при продаже оптовых партий нефтепродуктов с НПЗ ВИНК повсеместно выставляется условие запрета на их розничную продажу в регионах, где располагаются автозаправочные комплексы данной ВИНК. Такая сбытовая политика, проводимая практически всеми ВИНК, стимулирует неэффективность и необоснованные издержки на логистику, формирование излишних запасов и т.д. Все это способствует формированию необъективных, завышенных цен на нефтепродукт и получит свою оценку с точки зрения соответствия антимонопольному законодательству. В целях предотвращения нарушений и корректировки сбытовой политики ВИНК ФАС России выдала первое предписание крупнейшим ВИНК, квалифицировав их положение как коллективное доминирующее.

В ноябре 2007 г. вертикально интегрированным нефтяным компаниям ОАО «ТНК-ВР Холдинг», ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «НК «Роснефть» и ОАО «Газпром», занимающим доминирующее положение на рынках нефти, переработки нефти и оптовой реализации нефтепродуктов в Российской Федерации, направлено предписание, которое, в частности, предписывает:

- обеспечить хозяйствующим субъектам, не входящим в ВИНК, недискриминационный доступ к продажам нефтепродуктов с НПЗ ВИНК, а также к иным продажам нефтепродуктов, осуществляемым хозяйствующими субъектами, входящими в ВИНК;
- НПЗ ВИНК не допускать необоснованного отказа от заключения договоров на оказание услуг по переработке нефти, а также заключать договоры купли-продажи либо договоры на оказание услуг по переработке нефти на условиях, не допускающих неравного положения с поставщиками, входящими в ВИНК;
- предприятиям нефтепродуктообеспечения ВИНК не допускать необоснованного отказа от заключения договоров на оказание услуг по хранению нефтепродуктов, заключать договоры на оказание услуг по хранению нефтепродуктов на условиях, не допускающих неравного положения хозяйствующих субъектов с предприятиями нефтепродуктообеспечения ВИНК в регионах, в которых ВИНК занимают доминирующее положение на рынках хранения нефтепродуктов;
- не допускать установления различных цен на один и тот же товар при осуществлении оптовой реализации нефтепродуктов хозяйствующим субъектам, не входящим в ВИНК, и хозяйствующим субъектам, входящим в ВИНК;
- при сокращении объемов нефтепродуктов, реализуемых оптом хозяйствующим субъектом, входящим в ВИНК, осуществлять реализацию нефтепродуктов хозяйствующим субъектам, не входящим в ВИНК и входящим в ВИНК, в тех же соотношениях, которые были до сокращения объемов реализации.

КСТАТИ

Кроме создания условий, невыгодных для независимых участников, непрозрачность рынка приводит к неэффективности реализации нефтепродуктов самими ВИНК. В силу фактического отсутствия торговли нефтепродуктами между ВИНК последние вынуждены использовать сложные логистические схемы доставки нефтепродуктов в рамках своей сети, завышая тем самым издержки на транспорт.

Важнейшим же с точки зрения государства и потребителей негативным фактором, вызванным непрозрачностью, является отсутствие объективных индикаторов цены на нефть и нефтепродукты в России. Одним из следствий этого является отсутствие практики долгосрочных договоров на поставку нефтепродуктов и инструментов для хеджирования ценовых рисков как потребителями, так и поставщиками нефтепродуктов. Запуск биржевых торгов нефтепродуктами при нерешенности проблем прозрачности рынка не способствует в полной мере появлению устойчивых и объективных индикаторов цены и инструментов хеджирования – фьючерсных контрактов и опционов.

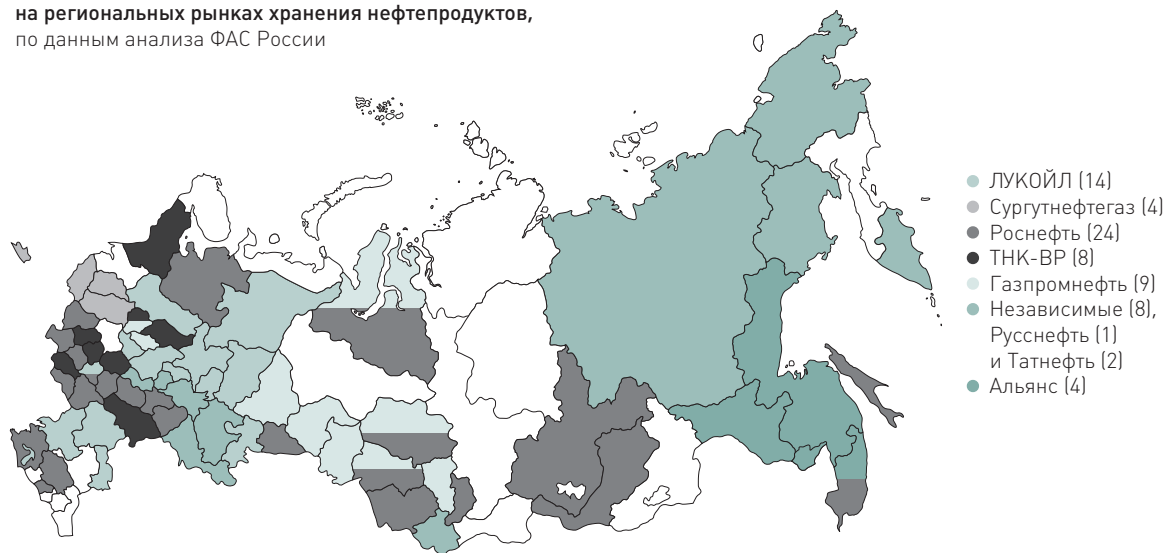
Розничный рынок нефтепродуктов

Более 50% АЗС в стране принадлежат независимым операторам. Вместе с тем в 62 регионах присутствуют хозяйствующие субъекты, которые доминируют (в том числе совместно) на рынках розничной реализации различных нефтепродуктов, и во всех 62 случаях на рынках присутствуют сбытовые подразделения ВИНК. ВИНК единолично доминируют на рынках розничной реализации нефтепродуктов в 57 регионах, независимые компании – в 18 (рис. 7).

В целях пресечения дальнейшей монополизации розничного рынка ФАС России разработаны поправки в Земельный кодекс Российской Федерации, запрещающие хозяйствующим субъектам, которые занимают доминирующее положение на розничном рынке нефтепродуктов, приобретение земельных участков для строительства АЗС.

РИСУНОК ◦ 7

Доминирование (включая коллективное) более 50% на региональных рынках хранения нефтепродуктов, по данным анализа ФАС России



В связи с тем, что снабжение АЗС осуществляется регулярными поставками мелкооптовых партий нефтепродуктов, существенным препятствием для развития конкуренции является наличие хозяйствующих субъектов, которые доминируют на рынках хранения и мелкооптовой реализации нефтепродуктов и одновременно осуществляют розничную реализацию нефтепродуктов. В 67 субъектах Российской Федерации (более 75%) на рынках хранения нефтепродуктов присутствуют хозяйствующие субъекты, доминирующие (в том числе совместно) с долей более 50%, в 57 регионах это сбытовые компании ВИНК (рис. 8).

Экономическая концентрация на рынках хранения нефтепродуктов характеризуется заметным преобладанием единоличного доминирования: из 67 указанных монополизированных рынков в 59 регионах долю более 50% занимает одна компания, при этом в 50 регионах это сбытовые компании ВИНК, в девяти – независимые участники рынка.

Как правило, сбытовые компании, входящие в группу ВИНК, не оформляют сделки купли-продажи нефтепродуктов при их последующей реализации на АЗС ВИНК, поскольку АЗС ВИНК не являются отдельным от этой сбытовой компании юридическим лицом. В такой непрозрачной схеме издержки по реализации и объемы нефтепродуктов распределяются непропорционально между АЗС ВИНК и независимыми АЗС. Это создает неравные условия для функционирования участников розничного рынка нефтепродуктов, а также делает невозможным сравнение условий работы АЗС ВИНК и независимых АЗС в целях оценки ФАС России случаев ценового давления ВИНК на независимые АЗС.

РИСУНОК ◦ 8

Доминирование (включая коллективное) более 50% на региональных розничных рынках нефтепродуктов, по данным анализа ФАС России

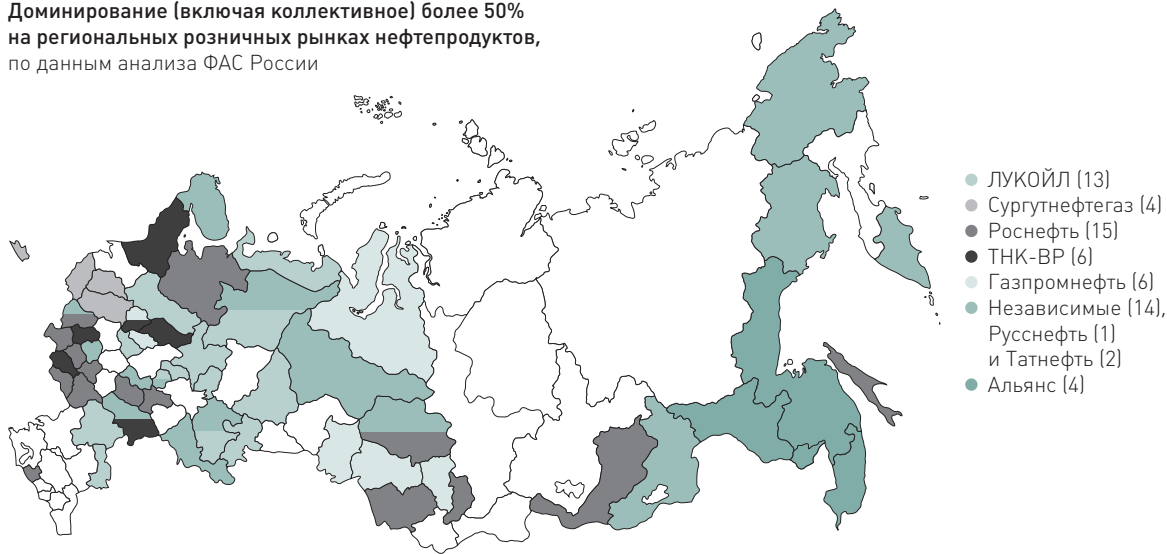


РИСУНОК ◦ 9

Одновременное доминирование (включая коллективное) более 50% на рынках хранения и розничной реализации нефтепродуктов, по данным анализа ФАС России



Система мер по стабилизации цен на нефтепродукты

Как следует из обзора состояния рынков нефти и нефтепродуктов, они являются монополизированными, закрытыми, непрозрачными, способствующими коррупции и завышению издержек.

Например, практика ВИНК по оптовой продаже нефтепродуктов сбытовым компаниям ВИНК, которые одновременно владеют АЗС, не позволяет оценить реальную оптовую цену нефтепродуктов для АЗС ВИНК. Ориентация ВИНК на экспорт нефтепродуктов приводит к нестабильности внутреннего рынка и мешает появлению общепризнанных и объективных индикаторов цены. Закрытость рынка на всех этапах, с точки зрения потребителей, выражается в отсутствии практики долгосрочных договоров (год и более) на поставку нефтепродуктов и фактическом отсутствии гарантий поставки нефтепродуктов на среднесрочный и краткосрочный периоды. Кроме того, закрытость порождает неэффективность с точки зрения самих ВИНК. Условия работы настолько неопределенны и лишены внятных гарантий поставки, что сделки по купле-продаже нефти или нефтепродуктов между ВИНК практически не заключаются. Так, для обеспечения сети АЗС или собственных нужд топливом ВИНК вынуждена транспортировать нефтепродукты на значительные расстояния, поскольку фактически не может купить их на расположенном вблизи НПЗ, принадлежащем другой ВИНК. Практика запрета отпуска нефтепродуктов независимым поставщикам в регионы присутствия сетей АЗС данной ВИНК неэффективна для ВИНК в нормальной рыночной ситуации, поскольку ограничивает возможности расширения оптовой реализации в таких регионах. Также такие действия противоречат антимонопольному законодательству и, несмотря на умелое их сокрытие, безусловно, будут оценены ФАС России.

Таким образом, в настоящее время только мер антимонопольного реагирования недостаточно для оказания решающего влияния в целях формирования справедливых рыночных цен на нефтепродукты. Изменить положение вещей на этих рынках возможно лишь в результате реализации системы мер государственного управления.

Во-первых, по мнению ФАС России, необходимы меры, направленные на существенное повышение прозрачности взаимоотношений при операциях с нефтью и нефтепродуктами и вовлечение в торговый оборот нефти и нефтепродуктов, принадлежащих ВИНК. Это, в частности, позволит устранить негативное влияние на ценообразование вертикальной интеграции добычи, переработки и сбыта нефтепродуктов. Во-вторых, необходимы меры по корректировке налоговой и таможенной политики. Налоговая политика должна стимулировать увеличение глубины переработки нефти, способствовать эффективному освоению недр и быть привязанной к внутренним ценовым параметрам. Инструменты таможенной политики необходимо использовать не только в фискальных, но и в регулирующих целях (об этом см. выше). В-третьих, в целях предотвращения ситуаций локального дефицита нефтепродуктов и снижения рисков манипулирования их объемами и ценами необходимо внедрение государственной системы синхронизации ремонтов оборудования НПЗ и оперативного раскрытия информации о запасах нефтепродуктов. В-четвертых, организация биржевой торговли нефтью и нефтепродуктами и проведение государственной политики по формированию адекватных индикаторов цены – биржевых и внебиржевых – позволит создавать новые финансовые инструменты хеджирования рисков. В-пятых, снижению амплитуды ценовых колебаний будет способствовать организация государственных интервенций нефти и нефтепродуктов, в том числе за счет использования системы Росрезерва.

1. Задачу повышения прозрачности деятельности участников рынка нефти и нефтепродуктов можно обеспечить за счет:
 - законодательного требования о разделении основных видов деятельности ВИНК между различными юридическими лицами в рамках одного холдинга и организации мониторинга хозяйственных отношений (например, основных параметров сделок внутри группы лиц ВИНК между сегментами рынка: добыча – переработка – опт – мелкий опт – розница);
 - введения законодательного запрета на переработку собственной нефти по схеме процессинга;
 - введения обязательных стандартов раскрытия информации о деятельности ВИНК: ценообразование на каждом этапе – от добычи до розничной реализации, запасы и товарный баланс как внутри ВИНК, так и в крупных нефтехранилищах.

Реализация данных мер (совместно с изменениями принципов трансфертного ценообразования) повысит прозрачность формирования цены по всей цепи «добыча – переработка – опт – розница», будет способствовать установлению цен на рыночных принципах как внутри ВИНК, так в хозяйственных отношениях между ВИНК и независимыми участниками рынка, что создаст условия для развития конкурентных отношений.

Безусловно, эти меры будут действенными, если будут подкреплены мерами антимонопольного регулирования. Важно обеспечить реальный недискриминационный доступ при реализации нефтепродуктов ВИНК: независимые участники рынка должны иметь возможность получать нефтепродукты, производимые ВИНК, по тем же ценам и на тех же условиях, что и предприятия, входящие в группу лиц данной ВИНК. Индикатором результативности мер по повышению прозрачности должно стать вовлечение в торговый оборот объемов нефтепродуктов, которые ранее покупались и продавались между компаниями группы лиц ВИНК, то есть когда ВИНК станут продавать нефтепродукты друг другу.

2. Меры по корректировке налоговой и таможенной политики неоднократно предлагались к обсуждению на уровне Правительства Российской Федерации, однако по разным причинам пока не нашли своего отражения в нормативно-правовых актах.

По уровню изъятий государством доходов нефтяной отрасли (за счет налогов, экспортных пошлин и прочих платежей) Россия занимает одно из первых мест в мире. Вместе с тем и при существующей налоговой нагрузке доходы нефтяных компаний в 2005 г. выросли на 80%. Поэтому главная проблема заключается не только и не столько в уровне налоговой нагрузки, а в том, насколько действующая система налогов адекватна стратегии решения приоритетных задач развития отрасли и экономики в целом. Практически никем не оспаривается тот факт, что ныне действующая система налогообложения в нефтяной отрасли носит преимущественно фискальный характер и не способствует решению таких важнейших задач, как технологическая модернизация нефтедобычи и нефтепереработки, стимулирование притока инвестиций в разведку и разработку новых месторождений, изменение качественной структуры рынка нефтепродуктов и снижение издержек их производства. Соответственно налоги слабо используются как инструмент регулирования уровня цен на внутреннем рынке моторного топлива и ГСМ.

По данным Минпромэнерго России, налоги в цене нефтепродуктов составляют примерно 51–52%. При этом в структуре цен на моторное топливо около 8% приходится на налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), 10% – на налог на прибыль, 15% – на НДС. Самую значительную долю в цене составляют акцизы – порядка 17,5–22%. Производственные и транспортные затраты в цене составляют порядка 20%. Вполне понятно, что обсуждаемые в настоящее время пути оптимизации налогообложения нефтяной отрасли наводятся в сфере регулирования данных налогов.

За период с 2001 по 2005 г. ставка акциза на нефтепродукты выросла примерно на 96%¹⁸³. Достаточно серьезным элементом фискального давления на динамику цен стал и изменившийся порядок уплаты акцизов. В связи с этим достаточно эффективной мерой может стать решение Правительства Российской Федерации об отказе от индексации ставок акцизов на нефтепродукты.

Другой возможной мерой является возврат к порядку взимания акцизов непосредственно на НПЗ. Система взимания акцизов не только на НПЗ, а в основном на уровне оптовых и розничных продавцов не дала ожидаемого результата. В то же время при возврате к сбору акциза на НПЗ необходимо сохранить порядок распределения собранных доходов по всем субъектам Российской Федерации.

Перспективным также представляется предложение о дифференциации ставок акцизов на нефтепродукты в зависимости от их экологических характеристик.

После введения в процессе налоговой реформы с 2002 г. вместо фиксированных ставок налога на добычу полезных ископаемых и экспортной пошлины механизма расчета этих ставок в зависимости от цен на российскую нефть на мировом рынке эти налоги стали выполнять специальную фискальную функцию – изъятия сверхвысоких доходов. При этом относительные размеры НДПИ и экспортной пошлины нарастают по мере роста уровня цен на нефть.

Рост налога на добычу полезных ископаемых считается наиболее значимым налоговым фактором удорожания нефтепродуктов. Так, в результате принятой формулы расчета НДПИ составлял в среднем в 2005 г. свыше 45% от внутренней цены нефти¹⁸⁴. Очевидно, что по мере увеличения НДПИ добывающие компании поднимают цену пропорционально повышению ставки. Таким образом, рост мировых цен на нефть прямо ведет к удорожанию российской нефти и, как следствие, к росту цен на нефтепродукты, полученные из нее.

183 Миронова Т. А. Налоговая система Российской Федерации и цены на нефть и нефтепродукты [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2006/vestniksf300-12/vestniksf300-12030.htm>.

184 Там же.

Кроме того, по расчетам специалистов Минэкономразвития, существует сильная корреляция между повышением НДС и ростом цен в отраслях экономики. Так, при повышении цен на нефть на 10% возрастают цены в таких базовых отраслях, как электроэнергетика – на 7%, цветная металлургия – на 8%, транспорт и машиностроение – на 4%. Все это свидетельствует о том, что в современных условиях сильная привязка налогов к мировой цене на нефть фактически провоцирует усиление инфляционных тенденций.

Одной из возможных мер по стабилизации ситуации на рынке нефтепродуктов может стать введение дифференцированных ставок НДС в зависимости от степени выработки месторождений. В частности, для старых, то есть выработанных более чем на 80%, месторождений будут применяться коэффициенты, понижающие базовую ставку НДС.

В то же время для ряда новых месторождений в конкретных районах страны можно установить так называемые налоговые каникулы. Принцип налоговых каникул – установление нулевой ставки НДС до достижения определенного накопленного объема добычи нефти. При этом для участков недр, расположенных в Восточно-Сибирской нефтегазодобывающей провинции, порог накопленного объема добычи устанавливается в размере 25 млн тонн, для участков Тимано-Печорской нефтегазодобывающей провинции – 10 млн тонн, для континентального шельфа Российской Федерации – 35 млн тонн. При превышении этих значений месторождение перестает считаться новым и возвращается в стандартный режим налогообложения.

Существуют предложения о необходимости дифференциации ставок НДС в зависимости не только от степени выработки месторождений, но и от более широкого круга факторов – географических, горно-геологических и других условий.

В качестве других мер можно назвать введение специальной шкалы на нефтепродукты, в которой экспортная пошлина на нефтепродукты становится дифференцируемой и вычисляется по специальным формулам. При этом ставка пошлины на темные нефтепродукты практически вдвое ниже, чем на светлые (то есть более глубокой степени переработки). Кроме того, предлагается снизить или полностью отменить пошлины на ввозимое импортное технологическое оборудование, не имеющее российских аналогов и необходимое для модернизации нефтеперерабатывающей отрасли в России.

В качестве одного из вариантов улучшения состояния налогообложения природных ресурсов, по мнению ряда экспертов, могло бы стать введение налога, основанного на прибыли и финансовых показателях той или иной компании. Конкретным видом такого налога, который рассматривается уже в течение нескольких лет, является налог на дополнительные доходы (НДД). Суть этого налога в том, что он носит рентный характер, а также учитывает затраты на разработку месторождения по каждому лицензионному участку. В качестве базы для расчета такого налога должна служить накопленная за время разработки месторождения прибыль. Подразумевается, что налог должен взиматься со всех без исключения налогоплательщиков, занимающихся добычей нефти, но только после достижения определенного порога доходности. При этом предполагается, что ставка налога должна формироваться в зависимости от эффективности месторождения и объемов добычи. Однако существуют противоположные мнения относительно возможности применения такого налога в российских условиях. В частности, в качестве аргументов против данного налога приводится сложность расчета и трудность контроля со стороны государства.

3. В целях предотвращения повторения ситуаций локальных дефицитов нефтепродуктов ФАС России предложила разработать порядок синхронизации вывода в ремонт крупных НПЗ. Раскрытию и публикации в общедоступных СМИ подлежит информация не только о планах и фактических сроках ремонтных работ, но и о наличии запасов нефтепродуктов на НПЗ, планируемом и фактическом сокращении выпуска нефтепродуктов в связи с ремонтами оборудования.

Особо следует отметить необходимость оперативной публикации информации о наличных запасах нефтепродуктов в нефтехранилищах (включая хранилища на НПЗ). Недостаток информации о наличии ресурсов создает ажиотажный спрос и, следовательно, ситуации локальных дефицитов. Например, закрытая информация о запасах и динамике поставок нефтепродуктов в Магаданской области спровоцировала в январе 2008 г. кризисную ситуацию – ажиотажный спрос, возникновение угрозы дефицита и резкий рост цен на бензины и дизельное топливо. Для предотвращения таких ситуаций, по мнению ФАС, необходимо установить обязательный для публикации перечень информации о запасах нефтепродуктов в крупных нефтехранилищах.

Реализация этих мероприятий повысит кратко- и среднесрочную стабильность ожиданий участников рынка, а также позволит осуществлять планирование и своевременно учитывать возможное снижение предложения нефтепродуктов на внутреннем рынке для предотвращения ажиотажного спроса и манипулирования ценами.

4. Организация биржевой торговли. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2007 г. № 350 в рамках организации биржевой торговли осуществляется необходимый комплекс мер, выбрана биржевая площадка («Санкт-Петербург»), в январе 2007 г. проведены первые учебные торги. В целях формирования первичной ликвидности необходимо привлечение для участия в биржевых торгах компаний с государственным участием.

Внедрение биржевой торговли не приведет к стабилизации или, тем более, снижению цен на нефтепродукты. Биржевая торговля при корректной ее организации является лишь адекватным отражением текущего состояния рынка и баланса спроса и предложения. При этом биржевая торговля может привести к увеличению рисков манипулирования ценами в ситуации недостаточно прозрачных взаимоотношений на рынке или ошибок в проектировании такой биржевой торговли. Стабилизации цен на биржевом рынке может способствовать организация государственных интервенций в периоды высокого спроса на нефтепродукты. Для сглаживания пиков сезонного спроса на нефтепродукты ФАС России предлагает использовать систему Росрезерва в целях проведения товарных интервенций как механизм стабилизирующего влияния на конъюнктуру внутреннего рынка.

Меры, направленные на регулирование предложения нефтепродуктов

По мнению ФАС России, в целях предупреждения существенных дисбалансов спроса и предложения на внутреннем рынке нефти и нефтепродуктов, а также для стимулирования увеличения глубины и качества переработки нефти необходимо реализовать меры налогового и таможенного регулирования – совершенствование механизмов взимания НДС на нефть и акцизов на нефтепродукты, коррекцию установления таможенных пошлин на нефть и нефтепродукты.

В 2008 году ФАС России и ее территориальные органы около 150 дел в отношении нефтяных компаний по всей России. В том числе дела были возбуждены и в отношении 4 крупнейших вертикально-интегрированных компаний, которые были признаны нарушившими антимонопольное законодательство в части установления и поддержания монопольно высокой цены на нефтепродукты. «Оборотный штраф» для Лукойла составил 1,44 млрд. рублей, для ТНК-ВР – 1,1 млрд. рублей, для Роснефти – 1,5 млрд. рублей, для Газпромнефти – 1,3 млрд. рублей.

Кроме того, ФАС России выдала им предписания, например, на постоянной основе реализовывать на внутреннем рынке нефтепродукты на товарной бирже или электронной торговой площадке. Это позволило бы обеспечить увеличение количества участников, обеспечить процедуры равного доступа к торгам, необходимые для установления рыночного порядка ценообразования на топливо.

ФАС России также потребовала ведения организациями, входящих в структуру данных ВИНКов, отдельного учета затрат и доходов. Эта мера необходима для обеспечения прозрачности ценообразования.

Другое требование антимонопольного органа было связано с обеспечением возможности заключения прямых контрактов на период 2009 года и последующие годы на оптовую реализацию нефтепродуктов на недискриминационных условиях, прежде всего, в отношении компаний, не входящих в одну группу лиц с данными нефтяными компаниями.

Проведение комплексных изменений НДС. В июле 2006 г. в гл. 26 ч. 2 Налогового кодекса Российской Федерации внесены изменения, которые были предложены в том числе ФАС России. Была установлена дифференциация НДС по единственному показателю – выработке месторождения. К сожалению, данное изменение не учитывает иные горно-геологические и географические условия, существенно влияющие на себестоимость добычи нефти. Это сохраняет существовавшее ранее уравнительное, «среднее» налогообложение добывающих предприятий по стране, теперь уже в региональном разрезе. Также была сохранена привязка к мировым ценам на нефть при расчете базовой ставки НДС, что, как и ранее, обуславливает связь внутренних и мировых цен на нефть и нефтепродукты, а также существенно ухудшает налоговые условия прежде всего малых и средних добывающих компаний, которые не осуществляют внешнеторговых операций, но платят НДС, как и экспортеры нефти.

В целях снижения зависимости внутренних цен на нефтепродукты от мировых цен на нефть и стимулирования эффективности добычи нефти на месторождениях с трудноизвлекаемыми запасами, по мнению ФАС России, необходимо продолжить совершенствование налогообложения добычи полезных ископаемых. Изменение НДСИ должно осуществляться на основе следующих принципов:

- отказа от привязки к мировым ценам для нефти, поставляемой на внутренний рынок;
- введения поправочных коэффициентов, учитывающих горно-геологические и экономико-географические условия месторождений.

Совершенствование механизма установления акцизов. Изменение механизма установления акцизов на нефтепродукты должно осуществляться с учетом необходимости стимулирования строительства и модернизации перерабатывающих мощностей для увеличения глубины переработки нефти и повышения качества нефтепродуктов.

Экономический смысл действующих акцизов неясен: фискальную функцию в отношении нефтяных компаний успешно выполняют таможенные пошлины, а регулирующее воздействие ни пошлины, ни акцизы фактически не оказывают. Акцизы по природе своей являются «налогом на роскошь», а акцизы на нефтепродукты в большинстве выполняют целевую функцию наполнения фондов для строительства автомобильных дорог. Акциз, взимаемый по месту расположения НПЗ, кроме задачи упрощения администрирования не выполняет необходимых функций по регулированию и справедливому распределению средств плательщиков между регионами. Учитывая, что значительную долю в конечной цене нефтепродуктов занимают налоговые и таможенные платежи, снижение размера акцизов будет способствовать снижению общего уровня цен на нефтепродукты в стране. Только акциз составляет более 5% от оптовой цены, например, на дизельное топливо. Для консолидированного бюджета снижение акцизов может быть скомпенсировано оптимизацией таможенных пошлин.

Коррекция механизма установления таможенных пошлин на вывоз нефти и нефтепродуктов должна осуществляться на основе следующих принципов:

- сохранения привязки к внешним индикаторам (цена на нефть);
- учета динамики внешней конъюнктуры рынка (необходимо сокращение периода установления пошлины (сейчас – два месяца) либо использование динамичного механизма «скользящей» пошлины);
- учета сезонного фактора изменения внутреннего спроса в целях обеспечения приоритетных поставок на внутренний рынок в периоды роста потребления, то есть использование таможенной пошлины как рыночного регулятора предложения внутри страны при сохранении ее фискальной функции.

Кроме того, необходимо обратить внимание на действующую линейку пошлин: высокий уровень пошлины на нефть и светлые нефтепродукты и низкий – на темные (мазут). Например, с 1 февраля 2008 г. пошлина была установлена в размере 333 доллара за тонну – нефть, 237 долларов за тонну – светлые нефтепродукты, 127 долларов за тонну – темные нефтепродукты. Нетрудно сделать вывод, что это стимулирует экспортировать больше сырой нефти и продуктов ее низкого передела. В соответствии с действующими пошлинами выгоднее экспортировать мазут, чем бензины или дизельное топливо. Однако данный вопрос нуждается в дальнейшем изучении и обсуждении в целях придания пошлинам регулирующего характера.

ПРАКТИКА ИТАЛЬЯНСКОГО КОНКУРЕНТНОГО ВЕДОМСТВА ПО РАБОТЕ С НЕФТЯНЫМИ КОМПАНИЯМИ В ОБЛАСТИ РОЗНИЧНОЙ ТОРГОВЛИ ТОПЛИВОМ

Топливный рынок: антимонопольное ведомство принимает обязательства нефтяных компаний. Больше автоматизированных автозаправочных станций (ААЗС) с низкими ценами. На больших АЗС лидер рынка при самообслуживании обещает скидку в 6 евроцентов по сравнению с полным комплексом обслуживания. Данные меры сделают обязательным предоставление инфраструктуры для использования независимыми компаниями и обеспечат выход на рынок сетям розничной торговли.

Антимонопольное ведомство Италии рассматривает данный факт как необходимые структурные изменения, которые будут способствовать созданию более конкурентного рынка. Компании перестанут публиковать рекомендуемые цены, что позволит избежать возможного обмена информацией.

После консультаций с профессором Пьеро Баруччи антимонопольное ведомство Италии на прошедшем 20 декабря 2007 г. заседании решило принять обязательства, предложенные восемью нефтяными компаниями, которые были субъектами проводимого ведомством расследования на предмет возможных антиконкурентных соглашений.

Все компании согласились с тем, что они не будут публиковать рекомендуемые цены и структуру различий в ценах, что расценивается антимонопольным ведомством как обмен информацией, который приводит к согласованному ценообразованию. Более того, каждая компания представила антимонопольному ведомству набор мер, комплексное применение которых приведет к введению важных структурных изменений, которые сделают рынок более конкурентным, облегчив доступ новых участников на рынок розничной реализации моторного топлива. Данные обязательства также предусматривают стимулы для создания инфраструктуры ААЗС, где цены будут ниже, чем на традиционных АЗС.

В частности, компания ENI, лидер рынка, гарантировала установление цен на топливо на ААЗС ENI (торговая марка Iperself) на 6 евроцентов за литр ниже по сравнению с традиционными АЗС. Каждые два месяца ENI будет пересматривать эту скидку для того, чтобы гарантировать устранение разницы со средневзвешенной ценой на аналогичные услуги автоматических АЗС в ЕС, и даже снижать ее больше, чем средневзвешенная цена, при условии, что разница цен между показателями в 14 странах еврозоны и традиционных АЗС будет меньше 5 евроцентов: скидка цены по Iperself будет в любом случае составлять по крайней мере 5 евроцентов.

Более того, меры, предложенные нефтяными компаниями, включают в себя предоставление третьим сторонам материально-технической инфраструктуры и доли товара, а также открытие рынка для входа на него розничных торговых сетей. Обязательства, предложенные компаниями в начале расследования, в дальнейшем были расширены по результатам консультаций, проведенных антимонопольным ведомством.

Антимонопольное ведомство также одобрило представление Правительству Италии и региональным властям документа, призывающего к истинной либерализации дистрибьюторской сети посредством разработки законопроекта в сенате, а также к принятию мер, которые обеспечат доступность материально-технической инфраструктуры для новых компаний на рынке, если они не являются полностью интегрированными.

Ниже представлены специфические обязательства, предложенные компаниями.

Продвижение ААЗС посредством предоставления скидок на топливо по сравнению с традиционными АЗС. Эта мера в различных вариациях была предложена компаниями ENI, API/IP, Esso, Kuwait, Total, Shell и Tamoil, а именно:

- ENI – для 1 000 ААЗС Iperself (к концу 2009 г. это число планируется увеличить до 3 000 станций) немедленно вводится скидка в размере 6 евроцентов за литр по сравнению с ценами на обычных АЗС после их закрытия с целью устранить разницу в средневзвешенных ценах сетей АЗС в европейских странах. Каждые два месяца цены Iperself будут сравниваться со средневзвешенными ценами в ЕС. Более того, с такой же частотой ENI будет отслеживать, на какую величину цена топлива на обычных АЗС превышает средневзвешенную цену топлива в 14 странах еврозоны: если разница со средневзвешенной ценой меньше 5 евроцентов, цена Iperself в любом случае будет меньше на 5 евроцентов цены на традиционных АЗС и, таким образом, станет ниже средневзвешенной европейской цены;
- API/IP – в течение следующих трех лет компания планирует увеличить количество ААЗС с 5 до 12,5% от общего числа АЗС. Скидка с одного литра возрастет с нынешних 2,1 до 2,5 евроцента;
- Esso – в течение следующих двух лет компания увеличит скидку с одного литра топлива на ААЗС минимум на 0,4 евроцента за литр моторного топлива, при этом доля ААЗС составляет 50% сети Esso;
- Kuwait – в течение следующих трех лет компания расширит количество ААЗС, которые будут предлагать минимальную скидку в 3,5 евроцента по сравнению с традиционными АЗС;
- Shell – количество смешанных АЗС возрастет с нынешних 93 до 150 к концу 2008 г.;
- Total – компания установит инфраструктуру для ААЗС на всех комплексах, управляемых сетями розничной торговли (до 370 в течение следующих трех лет). На своих низкобюджетных ААЗС, которые еще предстоит построить, Total будет применять скидку в размере 3–5 евроцентов по сравнению с обычными АЗС. Помимо этого, компания расширит свою сеть низкобюджетных ААЗС.

Открытие рынка для розничных торговых сетей. ENI, Kuwait, Shell, Tamoil и Total представили обязательства, направленные на облегчение входа на рынок реализации моторного топлива сетями розничной торговли:

- ENI – во время проведения расследования антимонопольным ведомством Италии компания ENI заключила соглашение с компанией «Ашан» и взяла на себя обязательство об обеспечении 10 ААЗС. Если указанные АЗС будут построены за счет розничных торговых сетей, то они не будут подпадать под положение об исключительности (эксклюзивности). ENI выразила готовность заключать подобные соглашения и с другими операторами;
- Kuwait – компания обязалась изучать формы взаимодействия с розничными торговыми сетями. На своих стан-

циях, расположенных на территории торговых центров, Kuwait планирует принимать к оплате платежные карты этих розничных торговых сетей;

- Shell – компания взяла на себя обязательство к концу 2009 г. открыть 20 станций Shell (или станций, совместных с другими брендами) на территории розничных торговых сетей. Shell будет вести переговоры по вопросу заключения договоров на поставку с операторами торговых розничных сетей, которые имеют собственные станции обслуживания;
- Tamoil – в течение трех лет компания обязуется предоставить розничным торговым сетям право первого выбора на все свободные комплексы (новые или с истекшими договорами). Предполагается, что количество таких комплексов составит 370 штук и везде будет иметься необходимая инфраструктура для ААЗС;
- Total – компания обязалась заключить соглашения с розничными торговыми сетями о предоставлении возможности установки низкобюджетных ААЗС на территории розничных торговых сетей под собственным брендом.

Предоставление инфраструктуры для использования третьими лицами или обеспечение им доступа к части товара. Заинтересованность в предоставлении третьим сторонам возможности использования материально-технической инфраструктуры выразили следующие компании: API/IP, ENI, Erg, Esso, Kuwait и Shell. Однако Tamoil и Total вместо этого предложили облегчить доступ к части своего товара независимым третьим сторонам:

- API/IP – в течение пяти лет компания предоставит третьим лицам 10% своих хранилищ, которые будут построены в г. Барлетта, общим объемом 65–70 тыс. кубометров в год;
- ENI – в течение трех лет компания выделит третьим лицам 20% хранилищ в г. Ортона, Вибо, Валенсия и Палермо и 10% в г. Гаэта общим объемом 507 тыс. кубометров в год;
- Erg – компания обеспечит третьим лицам доступ к 10% инфраструктурных емкостей, контролируемых Erg в г. Сигеми и RdR, общим объемом приблизительно 240–245 тыс. кубометров в год;
- Esso – 10% в хранилище компании в Неаполе (приблизительно 190 тыс. кубометров в год) будет зарезервировано для третьих сторон без ограничений;
- Kuwait – в течение двух лет начиная с июля 2008 г. Kuwait будет обеспечивать транзитные операции на нефтехранилище в Неаполе, связанные с бензином и дизельным топливом в количестве максимум 80 тыс. тонн в год, включая уже существующие соглашения, которые покрывают половину этого объема;
- Shell – обеспечит доступ третьих лиц к системам Сигеми и Силоне;
- Tamoil – в течение пяти лет компания обязуется резервировать для третьих сторон до 20% мощностей по производству бензина и дизельного топлива на нефтеперерабатывающем заводе в Кремоне (предположительно в объеме до 500 тыс. кубометров).
- Total – до 2010 г. обязуется предоставить доступ третьим сторонам ориентировочно к 100–130 тыс. кубометров продуктов нефтеперерабатывающего завода в Риме.

Существуют также и проблемы с транспортировкой нефти, которая осуществляется преимущественно магистральным трубопроводным транспортом. Большинство магистральных трубопроводов входят в систему ОАО «АК «Транснефть»» – субъекта естественной монополии. В соответствии с новым Федеральным законом «О защите конкуренции» Правительство России вправе устанавливать правила доступа к услугам естественных монополий, в том числе к услугам по транспортировке нефти. Такие правила, которые будут разработаны ФАС России в ближайшее время, призваны обеспечить прозрачный порядок заключения и исполнения договора по транспортировке нефти, договора технологического присоединения, исключающих возможности для дискриминации нефтяных компаний друг относительно друга. Также в документе будут установлены стандарты раскрытия информации нефтетранспортной организацией.

С 2001 г. действуют правила использования магистральных трубопроводов при экспорте нефти. Федеральным законом «О естественных монополиях» установлен принцип распределения свободных мощностей системы магистральных трубопроводов: нефтяные компании вправе претендовать на экспорт в объемах, пропорциональных добытой и сданной в систему нефти. В соответствии с данным законом Правительством России были приняты и неоднократно изменялись правила использования магистральных нефтепроводов для транспортировки нефти за пределы таможенной территории Российской Федерации. Однако действующие правила не всегда обеспечивают соблюдение установленного законом принципа и приводят к ущемлению прав некоторых нефтяных компаний при формировании графиков транспортировки нефти на экспорт.

В целях создания прозрачного правового механизма регулирования транспортировки нефти на экспорт ФАС России совместно с Минпромэнерго России разрабатывает новый проект правил, включающий в себя положения об обеспечении недискриминационного доступа к мощностям по транспортировке нефти. Проект, разработанный ФАС России, предполагает изменение подхода к формированию графиков транспортировки нефти на экспорт в направлении существенного повышения прозрачности их формирования, а также установление жесткого контроля за соблюдением установленного законом принципа. Работа над проектом, предполагающая детальное погружение в специфику транспортировки нефти, продолжалась два года и должна завершиться в 2008 г. принятием нового постановления Правительства Российской Федерации.

Также в проект плана действий Правительства Российской Федерации по реализации в 2008 г. основных положений Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.) по предложению ФАС России внесен пункт о разработке постановления Правительства Российской Федерации в целях обеспечения недискриминационного доступа к мощностям по транспортировке нефти и нефтепродуктов по магистральным нефте- и нефтепродуктопроводам. Предполагается, что документ установит четкую регламентацию оказания услуг по транспортировке нефти, подключения к трубе и перечень информации, подлежащей обязательному раскрытию трубопроводными компаниями.

Таким образом, можно констатировать, что стабильность ситуации на внутреннем рынке нефтепродуктов зависит от системы налогообложения и от комплекса других мер, связанных, например, с совершенствованием системы государственных закупок, развитием конкуренции, решением внутренних проблем отрасли. Усилия ФАС России в сфере нефти и нефтепродуктов направлены на решение существующих проблем: модернизацию законодательства, развитие конкуренции, пресечение картельных сговоров и злоупотребления доминирующим положением нефтяных компаний, навязывания ими монопольно высоких или монопольно низких цен. Однако для решения проблем одних усилий антимонопольного органа недостаточно. Необходимы усилия всего Правительства Российской Федерации по сдерживанию цен на нефтепродукты, включая меры по совершенствованию налогового и таможенного режимов.

Аукционам – зеленый свет

Особенности структуры рынков, связанных с использованием ограниченных природных ресурсов, диктуют необходимость установления специальных критериев антимонопольного контроля в этих сферах экономической деятельности. Отсутствие антимонопольных ограничений при широком введении гражданско-правовых отношений в сфере предоставления прав на использование ограниченных природных ресурсов приводит к монополизации рынков природных ресурсов, росту цен на смежных рынках, ухудшению конкурентной среды и общего состояния российской экономики.

Новая антимонопольная политика в сфере природопользования, по словам главы ФАС России Игоря Артемьева, состоит в том, чтобы «высококонцентрированные структуры не могли получать доступ к новым ресурсам, иначе это приведет к еще большей их концентрации в сфере природных ресурсов и к злоупотреблению доминирующим положением». «Особенно это касается тех регионов, где уже сегодня осваиваются крупные месторождения, где готовится проведение конкурсов и аукционов по новым месторождениям, где богатые лесные и водные ресурсы», – подчеркнул И. Артемьев¹⁸⁵.

Специфика отдельных рынков природопользования требует вырабатывать особые для разных отраслей природопользования процедуры антимонопольного контроля, общие в своей основе, но имеющие определенную специфику в соответствии с предметом контроля. Антимонопольные процедуры контроля за предоставлением в пользование и оборотом ограниченных природных ресурсов должны учитывать существующие механизмы предоставления в пользование конкретных видов природных ресурсов, установленные в отраслевых законах.

Закон «О защите конкуренции» предоставляет ФАС России новые полномочия: осуществление государственного контроля за экономической концентрацией в сфере использования земли, недр, водных и других природных ресурсов, в том числе при проведении торгов.

Антимонопольное регулирование в сфере лесопользования

Россия располагает четвертью мировых запасов леса, но доля нашей лесобумажной продукции на мировом рынке всего около 2–3%. До глубокой переработки доходит лишь четверть древесины (в Скандинавии – больше 80%), в результате бумагу и картон приходится импортировать. Причины: отсутствие ограничений на экспорт кругляка, недостаточность инвестиций. На долю трех крупнейших структур в ЛПК – «Илим Палпа», ГК «Титан» и Сыктывкарского ЛПК – приходится 10% лесозаготовок, а остальное делят примерно 14 тыс. компаний¹⁸⁶.

По оценке Минэкономразвития России, до принятия поправок в Лесной кодекс на аукционах распределялось только 10% лесов, около 15% выдавалось решениями региональных чиновников, а большая часть уходила именно на конкурсах, где критерии определения победителей расплывчаты.

К сожалению, в настоящее время в мировой торговле лесоматериалами доля России по валютной выручке составляет от 3%, а по необработанной древесине – 22%. Но в стране мало что делается для создания условий для переработки древесины¹⁸⁷. Так, до сих пор не отрегулированы таможенные пошлины, стимулирующие создание перерабатывающих производств на территории России. Серьезного внимания также требует улучшение качественных характеристик леса. Воспроизводство лесного фонда определенными породами дерева пока идет крайне медленно. Удалось обновить лишь 10% необходимых пород.

Еще одна проблема – незаконная вырубка леса. Ежегодный ущерб только от зафиксированных вырубок леса составляет более 5 млрд рублей. Древесину нелегального характера покупают другие страны. В 2004 г. на форуме ООН по лесам Россия выступила с инициативой начать международный процесс по правоприменению в этой сфере. Его цель – мобилизация усилий для совместной борьбы с незаконной вырубкой леса и торговлей им.

185 Шаповалов А. ФАС ужесточит конкуренцию // Коммерсантъ. – 2004. – 29 сент.

186 Казьмин Д. Чужакам в лесу не место // Ведомости. – 2006. – 27 окт.

187 В. Путин назвал три условия, при которых возможна конкурентоспособность леспрома // ИА «Альянс Медиа». – 2006. – 7 апр.

Конкурентоспособность отечественного лесопромышленного комплекса может быть доступна лишь при следующих условиях. Первое – это серьезное правовое обеспечение его развития. Ключевую роль здесь должен сыграть новый Лесной кодекс. Второе – это стимулирование структурных преобразований отрасли. В странах с развитым лесным сектором существует высокий уровень интеграции этого бизнеса. В нашей стране преобладают мелкие бизнес-структуры, которые не в состоянии справиться с задачей перехода от вырубке леса к его глубокой переработке, поэтому необходимо стимулировать интеграцию предприятий. Третье – создание благоприятных условий для инвестиций в лесоперерабатывающую промышленность¹⁸⁸.

ФАС России поставила перед собой задачу способствовать решению обозначенных проблем. С 1 января 2007 г. вступил в силу разработанный с участием ФАС России Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ «Лесной кодекс Российской Федерации», устанавливающий аукционный принцип распределения прав на лесные участки и вводящий запрет на монополистическую деятельность и недобросовестную конкуренцию в области использования лесов. Кроме того, государственный контроль за экономической концентрацией в сфере использования лесов осуществляется в соответствии с законом «О защите конкуренции».

Согласно антимонопольным требованиям федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления запрещается принимать нормативные акты или осуществлять согласованные действия, которые могут привести к ограничению или устранению конкуренции. Принятие нового Лесного кодекса обеспечит равный доступ предпринимателей к лесным ресурсам и поможет сформировать в этой сфере современные конкурентные отношения¹⁸⁹.

В целях реализации положений Лесного кодекса ФАС России принимала участие в разработке постановления Правительства Российской Федерации от 22 июня 2007 г. № 395 «Об установлении максимального объема древесины, подлежащей заготовке лицом, группой лиц», которое направлено на предотвращение роста экономической концентрации на рынке лесозаготовки, оказывающей влияние на состояние конкуренции в сфере лесопользования. В соответствии с указанным постановлением максимальный объем древесины, подлежащей заготовке лицом, группой лиц, в лесах, расположенных в границах субъекта Российской Федерации, составляет не более 35% от суммы утвержденных в установленном порядке расчетных лесосек в отношении лесов, расположенных в границах всех лесничеств и лесопарков на территории субъекта Российской Федерации.

«Принятие этого постановления приведет к притоку новых хозяйствующих субъектов в лесную отрасль, будет способствовать развитию конкуренции и создаст препятствия для монополизации данного сектора», – полагает начальник Управления контроля ЖКХ, строительства и природных ресурсов ФАС России Владимир Ефимов¹⁹⁰.

«Правительство уже приняло решение о поэтапном повышении экспортных пошлин на круглый лес. Не ущемляя интересы наших иностранных партнеров, мы должны все-таки подумать о развитии собственной перерабатывающей базы. В том числе продолжить обоснованное снижение пошлин на технологическое оборудование, ускорить предоставление лесных участков, софинансировать создание необходимой инфраструктуры», – такие задачи поставил перед российским правительством Президент страны В. В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации в 2007 г. Так что можно констатировать, что реформирование лесной отрасли находится в самом начале и роль ФАС России будет в этом процессе достаточно заметной.

На основании обращения Ульяновского УФАС России Законодательное собрание Ульяновской области в ноябре 2007 г. признало утратившим силу закон Ульяновской области от 9 июля 2007 г. № 92-30 «Об исключительных случаях заготовки древесины на основании договора купли-продажи лесных насаждений».

Закон устанавливал исключительные случаи для заготовки древесины на основании договора купли-продажи лесных насаждений в Ульяновской области без проведения лесного аукциона, а именно: стихийные бедствия; чрезвычайные ситуации; обеспечение древесиной собственных нужд общеобразовательных учреждений, дошкольных образовательных учреждений и других учреждений, финансируемых за счет средств бюджета.

В соответствии со ст. 77 Лесного кодекса Российской Федерации договор купли-продажи лесных насаждений заключается без проведения аукциона только в случаях, предусмотренных ст. 19 (осуществление мероприятий по охра-

188 Там же.

189 В ФАС положительно оценивают введение в новый Лесной кодекс антимонопольных норм [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_9316.shtml.

190 Правительство установило максимальный объем древесины, подлежащий заготовке одним лицом или группой лиц [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_13776.shtml.

не, защите, воспроизводству лесов) и ст. 30 (заготовка древесины гражданами для собственных нужд, не связанная с осуществлением предпринимательской деятельности) Лесного кодекса. Кроме того, вышеуказанный закон противоречит ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции», поскольку предоставляет отдельным хозяйствующим субъектам необоснованные преимущества, которые могут повлечь ограничение и устранение конкуренции. Ульяновское УФАС России обратилось в Законодательное собрание с просьбой о внесении изменений в закон Ульяновской области «Об исключительных случаях заготовки древесины на основании договора купли-продажи лесных насаждений». На основании обращения Законодательное собрание признало его утратившим силу.

Антимонопольное регулирование в сфере водопользования

С 1 января 2007 г. также вступил в силу разработанный с участием ФАС России Федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ «Водный кодекс Российской Федерации».

Водный кодекс направлен на совершенствование правовых отношений в области пользования водными объектами. В нем уточняется, что водные объекты находятся в федеральной собственности. При этом пруды и обводненные карьеры могут принадлежать субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, а также физическому или юридическому лицу. Находящиеся в государственной или муниципальной собственности объекты относятся к объектам общего пользования: любой гражданин вправе бесплатно пользоваться ими для личных и бытовых нужд, передвижения, пребывания, любительского и спортивного рыболовства и причаливания плавучих средств. При этом ширина береговой полосы водных объектов общего пользования составляет 20 метров, а для каналов, рек и ручьев, протяженность которых от истока до устья не более 10 километров, составляет 5 метров.

Антимонопольные требования содержатся в ст. 40 «Антимонопольные требования в области использования водных объектов» Водного кодекса. В соответствии с этой статьей запрещаются монополистическая деятельность и недобросовестная конкуренция водопользователей, в результате которых ущемляются или могут быть ущемлены права и законные интересы других водопользователей, а также иных физических и юридических лиц. Федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления запрещается принимать нормативные правовые акты, ненормативные акты, решения, совершать действия (бездействие), заключать договоры и иные соглашения, осуществлять согласованные действия, которые имеют или могут иметь своим результатом недопущение, ограничение или устранение конкуренции, в том числе путем создания более благоприятных условий для деятельности одних водопользователей, иных физических лиц, юридических лиц по сравнению с другими такими лицами.

Кроме того, ст. 16 Водного кодекса гарантирует равный доступ и прозрачное распределение прав на водопользование в тех случаях, когда речь идет о конкурентных видах деятельности. Так, в случае использования акватории в рекреационных целях (например, для создания платных пляжей) вся акватория не может быть передана одному лицу и не может в случае проведения аукциона быть выставлена на него единым лотом.

Антимонопольное регулирование в сфере водных биологических ресурсов

Сложная ситуация сложилась в рыбной отрасли. Изменения в отрасли идут медленно, а ее конкурентоспособность абсолютно не соответствует богатейшему потенциалу отечественных рыбных ресурсов. Россия по-прежнему продает сырье, причем достаточно дешево, и потом переплачивает, покупая рыбную импортную продукцию¹⁹¹.

В Послании Президента России В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации в 2007 г. дается поручение Правительству России навести порядок в рыбной отрасли. «В большинстве стран рыбная отрасль традиционно закрыта для иностранцев. Надо прекратить выдачу квот иностранным компаниям и предпочтение отдавать отечественным предприятиям, развивающим собственную переработку. Прошу правительство также разработать систему мер, обеспечивающих эффективный таможенный контроль и пресечение незаконной ловли и контрабанды», – сказал В. В. Путин, выступая перед депутатами Государственной Думы и Совета Федерации.

Антимонопольное ведомство внесло свой вклад в решение проблем, имеющих в рыбной отрасли. Усилия ФАС России направлены на развитие конкуренции в рыбной сфере, которая, по мнению большинства экспертов, является одной из наиболее коррумпированных и непрозрачных отраслей российской экономики. 6 декабря 2007 г. принят Федеральный закон № 333-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О рыболовстве и

191 Конкурентоспособность рыбной отрасли РФ не соответствует ее богатому потенциалу // ИА «Интерфакс». – 2007. – 31 сент.

сохранении водных биологических ресурсов” и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым предусмотрено в том числе внесение в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» нормы, защищающей конкуренцию в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов. Таким образом, заполнен законодательный пробел, касающийся применения мер антимонопольного реагирования в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, а хозяйствующим субъектам гарантированы равные условия ведения своей деятельности на рынке рыболовства и сохранения водных биоресурсов.

Также по инициативе ФАС России внедрены конкурсы на право заключения договоров пользования рыбопромысловыми участками в целях промышленного рыболовства и рыбоводства (тихоокеанского лосося). В ФАС России считают, что принятие нового порядка проведения конкурса позволит обеспечить равный доступ предпринимателей к добыче (вылову) тихоокеанских лососей и поможет сформировать в сфере рыболовства современные конкурентные отношения.

Документ определяет критерии отбора участников и основания для отказа в допуске к участию в конкурсе, правила публикации извещения о проведении конкурса, предоставления конкурсной документации, порядок подачи и рассмотрения заявок на участие в конкурсе, критерии оценки и сопоставления заявок, порядок оформления результатов конкурса.

Принятый порядок проведения конкурса четко определяет обязанности органов власти и исключает возможность произвольного принятия решения при распределении прав на рыбопромысловые участки¹⁹².

В июне-июле 2006 г. Камчатское управление ФАС России, получив жалобы рыбопромышленников, провело проверку соблюдения администрацией Камчатской области антимонопольного законодательства при распределении андромных пород рыб на период путины 2006 г. Специалисты антимонопольного управления обнаружили, что из 245 заявок хозяйствующих субъектов удовлетворены оказались только 147 (52%), остальным в праве добычи по различным мотивам было отказано. Более детальная проверка показала, что при подготовке предложений по распределению квот на добычу лососевых пород рыб в администрации области отсутствовал единообразный и равный подход ко всем хозяйствующим субъектам.

По мнению УФАС, вывод о применении двойных стандартов, сделанный сотрудниками Счетной палаты Российской Федерации в марте 2006 г. при оценке хозяйственной деятельности организаций, претендовавших на получение квот на вылов лососевых в 2004–2005 гг., подтвердился. В частности, в решении по делу о нарушении антимонопольного законодательства от 28 августа 2006 г. подчеркивалось, что «фактически выявленные нарушения при распределении лимитов за предыдущие годы полностью нашли свое подтверждение в ходе проверки при распределении лимитов на 2006 г., что свидетельствует о наличии явной заинтересованности в лоббировании областной администрацией интересов одних рыболовецких предприятий и устранении по надуманным основаниям с рынка добычи и переработки рыбы других предприятий». Рабочая группа департамента по рыболовству дала квоты предприятиям, не имеющим пятилетней рыбопромысловой истории и впервые подавшим заявки для получения квот на добычу лосося в 2006 г. Таких предприятий оказалось 28, а выделены им были 28 818,1 тонны рыбы.

Как пишет Владимир Ямпольский в газете «Камчатское время», «чиновники вообще не вели работу по подтверждению достоверности наличия у предприятий перерабатывающих мощностей. Именно это послужило причиной того, что ряд традиционных пользователей, имевших все основания для получения лимитов и располагавших более чем достаточным объемом береговой обработки, получили минимальное количество лимитов. В то же время ОАО «УТФ-Камчатка» с задолженностью на тот период по налоговым платежам 2 846 812,36 рублей, из которых прямых налогов – 2 259 802 рублей, не имевшее собственной береговой перерабатывающей базы и не являвшееся традиционным пользователем с пятилетней историей, получило 474 тонны лимитов. И таких предприятий оказалось достаточно»¹⁹³. Совершенно необъяснимо, по мнению специалистов Камчатского УФАС, что рабочая группа сумела наделить 1 160 тоннами квот ООО «Ювис», зарегистрированное в Корякском автономном округе (!) и имевшее задолженность перед бюджетом в размере более 0,5 млн рублей. По мнению специалистов УФАС, все вышеперечисленное свидетельствует о том, что при подготовке предложений по распределению квот на путину 2006 г. рабочей группой департамента по рыболовству были созданы дискриминационные условия деятельности отдельных предприятий. Это послужило необоснованному воспрепятствованию деятельности 98 хозяйствующих субъектов в сфере добычи и переработки биоресурсов.

192 ФАС России приветствует принятие Минсельхозом порядка распределения прав в сфере вылова лососей [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_8596.shtml.

193 Владимир Ямпольский, Путина двойных стандартов, «Камчатское время», 4 октября 2006

Руководство Камчатского УФАС в конце августа 2006 г. направило в областную администрацию предписание с требованием прекратить нарушение п. 1 ст. 7 закона «О конкуренции и ограничении монопольной деятельности на товарных рынках» и отменить распоряжение № 779-р/1 от 19 мая 2006 г. как противоречащее требованиям антимонопольного законодательства. Вместе с тем аналогичные нарушения имели место и в 2007 г.

САХАЛИНСКОЕ УФАС РОССИИ ВЫДАЛО АДМИНИСТРАЦИИ САХАЛИНСКОЙ ОБЛАСТИ ПРЕДПИСАНИЕ О СОВЕРШЕНИИ ДЕЙСТВИЙ, НАПРАВЛЕННЫХ НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОНКУРЕНЦИИ

31 августа 2007 г. Управление Федеральной антимонопольной службы по Сахалинской области признало администрацию Сахалинской области нарушившей ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции» и предписало устранить допущенные нарушения.

Дело было возбуждено по заявлению ООО «Зюйд-Вест», которое сообщило об отказе департамента по рыболовству Сахалинской области выделить квоты на добычу тихоокеанских лососей в путину 2007 г. В ходе рассмотрения дела Сахалинское УФАС России установило, что в 2007 г. ООО «Зюйд-Вест» подало заявку на выделение квот на добычу (вылов) горбуши и кеты. Департамент отказал ООО «Зюйд-Вест» в получении квот. Основанием для отказа послужило отсутствие пятилетнего промыслового периода.

Администрация Сахалинской области не признала факт нарушения антимонопольного законодательства, сославшись на п. 4 Порядка организации промысла тихоокеанских лососей в путину 2007 г., утвержденного постановлением администрации Сахалинской области от 5 февраля 2007 г. № 20-па. В соответствии с п. 4 Порядка с целью подготовки предложений по распределению квот добычи (вылова) тихоокеанских лососей для осуществления прибрежного рыболовства между заявителями при рассмотрении заявок на получение квот добычи (вылова) тихоокеанских лососей учитывается уровень освоения квот добычи (вылова) тихоокеанских лососей, выделявшихся пользователям водных биоресурсов за предыдущий пятилетний период. Данная норма носит рекомендательный характер и не является основанием для отказа заявителям в получении квот добычи (вылова) тихоокеанских лососей. В п. 7 Порядка дан исчерпывающий перечень оснований для отказа заявителям в получении квот добычи (вылова) тихоокеанских лососей.

Таким образом, отказ администрации Сахалинской области в выделении ООО «Зюйд-Вест» квот на вылов (добычу) тихоокеанских лососей в путину 2007 г. на том основании, что предприятие осваивало квоты менее пяти лет, не основано на законе и создает необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами. Антимонопольное управление, рассмотрев дело, решило выдать администрации Сахалинской области предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

Антимонопольное регулирование в сфере недропользования

В настоящее время ФАС России разрабатывает необходимые предложения по внесению в закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» изменений в части установления антимонопольных требований в области недропользования, актуализированных в соответствии с требованиями антимонопольного законодательства, а также переходу исключительно на аукционный принцип распределения прав на недра.

ФАС России считает необходимым внести изменения в федеральный закон «О недрах», установив в нем специальные требования, направленные на предотвращение монополизации рынков недропользования, а также поддержание и развитие конкурентной среды на рынках недропользования, установив в качестве критерия обязательности согласования сделок по получению в пользование участков недр совокупный объем получаемых одним лицом в пользование запасов полезных ископаемых и запасов полезных ископаемых, находящихся у данного лица к моменту совершения указанной сделки.

В то же время необходимо прямо установить запрет на монополистическую деятельность и недобросовестную конкуренцию недропользователей, в результате которых ущемляются или могут быть ущемлены права и законные интересы других недропользователей, а также иных физических лиц, юридических лиц.

В ФАС России полагают, что введение в отраслевое законодательство (водное, лесное, о водных биологических ресурсах, о недрах) норм прямого действия, предусматривающих обязательность проведения публичных процедур (аукционов, конкурсов) при распределении соответствующих активов, прав, ресурсов, приводит к развитию конкуренции в указанных отраслях и дает федеральному антимонопольному органу возможность осуществлять контроль в тех сферах, которые раньше являлись закрытыми для такого контроля.

«Возникает проблема, когда происходит монополизация прав на природные ресурсы, что в дальнейшем приводит к монополизации вторичных рынков – переработки, продажи и т.д. Чтобы не допустить этого, ФАС

России подготовлены поправки в законопроект «О недрах», – говорит начальник Управления контроля ЖКХ, строительства и природных ресурсов ФАС России В. Ефимов¹⁹⁴.

В ведомстве убеждены, что определять предел освоения полезных ископаемых должно Правительство России. Возможно, потребуется установление различных пороговых значений в зависимости от вида ресурсов¹⁹⁵.

Таким образом, подводя итоги, можно констатировать, что несмотря на то, что полномочия полноценно контролировать ситуацию в природоресурсной отрасли появились у ФАС России недавно – с момента принятия закона «О защите конкуренции», – антимонопольному органу удалось реализовать много очень важных и нужных инициатив с целью развития конкуренции в этой области. Можно утверждать, что усилиями ФАС России проблема монополизации в сфере природных ресурсов начала понемногу решаться. Первые шаги сделаны: приняты антимонопольные поправки в основные законодательные акты страны – Лесной и Водный кодексы, закон о рыболовстве. По инициативе ФАС России внедрены конкурсы на право заключения договоров пользования рыбопромысловыми участками. Таким образом, начало формированию конкурентных отношений в природоресурсной сфере положено. Однако для окончательного решения проблем, существующих в этих сферах, предстоит еще приложить немало усилий не только антимонопольному органу, но и всему Правительству России.

Антимонопольное регулирование в сфере землепользования, градостроительства и ЖКХ

В последние годы много говорят о необходимости реформирования сферы жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ). В Послании Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации 2002 г. говорилось, что «монополизм в сфере ЖКХ не дает гражданам возможности выбирать на рынке необходимый набор жилищных и коммунальных услуг». А реформа жилищно-коммунальной сферы названа «одним из самых острых вопросов, вызванных отсутствием конкуренции и монополизацией производства и сферы услуг»¹⁹⁶.

Вновь к этой проблеме глава государства вернулся в своем Послании Федеральному Собранию 2004 г. В. Путин еще раз затронул проблему обеспечения конкуренции на строительных рынках и обозначил меры, которые необходимо принять для исправления ситуации.

ИЗ ПОСЛАНИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ В. В. ПУТИНА ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 2004 Г.:

Первое. Нужны финансовые механизмы, позволяющие улучшать жилищные условия не только за счет текущих заработков и имеющихся сбережений, но и в счет будущих доходов людей. Нужны ясные правовые условия для развития долгосрочного жилищного кредитования – как граждан, так и профессиональных застройщиков.

Второе. Необходимо разрушить монополии на строительных рынках. Граждане России не обязаны оплачивать стоимость административных барьеров, создаваемых в строительстве, а также сверхприбыли застройщиков-монополистов. Принятие муниципалитетами четких правил землепользования и застройки, упрощение процедур разрешений и согласований на строительство, подготовка необходимой инженерно-коммунальной инфраструктуры – все эти меры должны быть направлены на сокращение времени и затрат по строительству.

Третье. Принципиальным вопросом являются гарантии права собственности добросовестных приобретателей жилья. Сделки на рынке жилья должны проходить только по прозрачным, понятным людям и, что немаловажно, недорогим процедурам.

И наконец, последнее. Надо навести порядок в сфере предоставления социального жилья. Получение жилья по договору социального найма должно стать доступным для тех, кто в нем действительно нуждается. Кроме того, следует предусмотреть дополнительные меры по целевой поддержке отдельных категорий граждан, в особенности молодых семей.

Антимонопольное ведомство по статусу активно включилось в решение проблем, связанных с развитием конкуренции в сфере ЖКХ, строительстве и при предоставлении земельных участков под жилищное строительство. Это направление деятельности стало одним из приоритетных в практике ФАС России. За прошедшие годы антимонопольному органу удалось реализовать многое из задуманного. Прежде всего речь идет о качественном изменении законодательных основ регулирования ЖКХ. Огромных усилий стоило ФАС России включить антимонопольные требования в основные законы, регулирующие отрасль, однако специалистам ФАС России это удалось.

194 Карпова О. У монополий отбирают недра // В&FM. – 2007. – № 82.

195 Там же.

196 Послание Президента России В. В. Путина к Федеральному Собранию Российской Федерации 2002 г.

Большая работа проведена по внесению в Земельный и Градостроительный кодексы Российской Федерации изменений, касающихся внедрения прозрачных процедур при предоставлении земельных участков под жилищное строительство, комплексное освоение в целях жилищного строительства, а также при привлечении инвесторов на реконструкцию застроенной территории.

Поправки в кодексы предусматривают:

- аукционную форму выделения земельных участков под жилищное строительство (в том числе комплексное освоение в целях жилищного строительства), а также порядок проведения такого аукциона;
- аукционную форму предоставления права на реконструкцию застроенной территории, а также порядок проведения такого аукциона;
- возможность предоставления земельного участка для жилищного строительства без проведения аукциона в случае, если заключен государственный или муниципальный контракт на строительство жилья с использованием средств бюджетов всех уровней;
- прекращение прав аренды земельного участка, предоставленного для целей жилищного строительства, в случае, если хозяйствующий субъект в течение установленного срока не получил разрешение на строительство;
- включение в договор аренды земельного участка под жилищное строительство существенного условия об обязательном соблюдении нормативных сроков строительства объектов жилищного фонда;
- повышение арендной платы за земельный участок при нарушении сроков завершения строительства и государственной сдачи в эксплуатацию объектов жилищного строительства;
- обязанность муниципального образования предоставить всем заинтересованным лицам не позднее чем за 30 дней до проведения торгов на предоставление земельного участка технических условий присоединения к сетям инженерно-технического обеспечения, предусматривающих максимальную нагрузку на сеть, срок подключения объекта капитального строительства к сетям, срок действия технических условий и информацию о плате за подключение.

При этом стоит отметить, что до принятия указанных норм только 2% земельных участков распределялись на торгах, а остальные 98% – целевым назначением, что, несомненно, вело к снижению прозрачности и росту коррупции. ФАС России также принимала участие в разработке постановления Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2006 г. № 83 «Об утверждении Правил определения и предоставления технических условий подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения и Правил подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения».

В рамках реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» ФАС России проводит мероприятия по осуществлению контроля за соблюдением процедуры предоставления земельных участков для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной либо муниципальной собственности. Сплошной проверке подвергаются органы государственной власти и местного самоуправления, осуществляющие предоставление земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности и предназначенных для целей жилищного строительства. Данная работа проводится ФАС России через свои территориальные органы и охватывает период с четвертого квартала 2005 г. по 2007 г. поквартально.

Информация о выявленных нарушениях антимонопольного законодательства и принятых мерах по их устранению направляется в Правительство Российской Федерации ежеквартально. По данным Федеральной антимонопольной службы, за период с четвертого квартала 2005 г. (когда вступили в силу поправки в Земельный кодекс) по третий квартал 2007 г. органами власти было выделено 8 233 земельных участка, из них 3 017 – на аукционах. В результате проведенных проверок ФАС России было выявлено 768 нарушений федерального законодательства, в том числе антимонопольного¹⁹⁷. По выявленным нарушениям антимонопольного законодательства возбуждаются дела, выдаются предписания об устранении нарушений.

Материалы, свидетельствующие о нарушениях земельного, гражданского и иного законодательства Российской Федерации, рассмотрение которых не входит в компетенцию антимонопольного органа, передаются в органы прокуратуры. В рамках проверок в 2005–2006 гг. было вынесено более 6,6 тыс. протестов на незаконные решения органов местного самоуправления, объявлено 1,3 тыс. предостережений о недопустимости нарушений закона. По требованию прокуроров привлечено к дисциплинарной ответственности около 500 должностных лиц, возбуждено 3,7 тыс. дел об административных правонарушениях и более 600 уголовных дел.

¹⁹⁷ Результаты проверки выделения земельных участков под жилищное строительство за II квартал 2007 г. [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/analysis/communal/a_14500.shtml.

«В настоящий момент наблюдается резкий рост числа аукционов: с 98 в четвертом квартале 2005 г. до 333, 604 и 695 в первом, втором и третьем кварталах 2007 г. соответственно. Данное обстоятельство говорит о том, что строительный комплекс перестраивается на прозрачные рыночные отношения, а в Российской Федерации создается единое строительное пространство», – считает начальник Управления контроля ЖКХ, строительства и природных ресурсов ФАС России В. Ефимов. Кроме того, отмечается динамика снижения количества нарушений со стороны органов власти со 131 в четвертом квартале 2005 г. до 60 в третьем квартале 2007 г. Хотя нарушения по-прежнему имеют место, несмотря на жесткий контроль со стороны антимонопольного органа.

«По всем фактам незаконного предоставления земельных участков ФАС России проводит антимонопольные расследования, по результатам которых соответствующие решения органов власти, а также заключенные на их основании договоры аренды подлежат отмене», – отмечает В. Ефимов¹⁹⁸.

В ФАС России полагают, что реализация нормы о выделении участков под строительство через аукционы должна привести к развитию конкуренции и увеличению предложения на первичном рынке жилья, что в конечном итоге сделает его более доступным. Данная мера ограничит возможность доступа к земельным участкам «любимых предприятий» и позволит бороться с так называемым локальным монополизмом. Кроме того, подобные нововведения позволят сдерживать рост цен на жилье¹⁹⁹.

По словам главы ФАС России И. Артемьева, «в Калининградской области был продан с аукциона участок под комплексное жилищное строительство за 1 млрд рублей. Это больше, чем было выручено в течение многих лет за все проданные площадки. Губернатор Георгий Боос как раз намерен потратить этот миллиард на коммуникации для новых поселков вокруг города. А без аукциона “свой” человек получил бы участок, перепродал и отъехал отдыхать за кордон, оставив регион с носом»²⁰⁰.

ФАС России по предложению Генеральной прокуратуры Российской Федерации провела проверку на предмет наличия ценового сговора между строительными организациями при реализации вновь возводимого жилья на территории Москвы, Санкт-Петербурга и Московской области. По данным ФАС России, в Московском регионе (город и область) и Санкт-Петербурге действует более 100 строительных организаций. При этом доля ни одной из указанных компаний не превышает 15–20% при нижней границе порога возможного доминирования в 35%. По результатам анализа доминирующих компаний не выявлено, рынок строительства коммерческой жилой недвижимости в этих регионах конкурентен. Документов, направленных на проведение согласованных мер при определении ценовой политики при реализации жилой недвижимости, в данных организациях не выявлено.

В целом проверка показала, что существенное превышение цены реализации над стоимостью строительства, а также рост цен на рынке реализации вновь возводимого жилья связаны прежде всего с дисбалансом спроса и предложения. Именно дефицит предложения и существовавшая ранее непрозрачность в распределении земельных участков и прав на реконструкцию без аукционов являются основными причинами значительного роста цен на недвижимость. В ФАС России полагают, что дефицит предложения на рынке неминуемо приведет к росту цен на жилье, поскольку ситуация на рынке такова, что увеличение цены квадратного метра в любом регионе напрямую зависит от работы местных органов власти и определяется двумя параметрами: недостаточностью предоставленных под строительство участков и непрозрачностью их выделения. Кроме указанных причин необходимо также отметить недостаток подготовленных земельных участков, длительные сроки согласования проектной документации, сложности с подключением вновь возводимого жилья к коммунальной инфраструктуре и несовершенство процедур формирования земельных участков местными органами власти.

По словам заместителя руководителя ФАС России Анатолия Голомолзина, «ситуацию можно кардинально исправить только путем резкого увеличения объемов предложения». Для этого необходимо увеличить количество предлагаемых для застройки земельных участков, в результате чего снизится их тендерная стоимость, упростить административные процедуры предоставления участков. Для развития инвестиционно-строительного рынка важнейшим условием, по мнению А. Голомолзина, является налаженная система предоставления земельных участков под жилищное строительство. В регионах еще не создана инфраструктура земельного рынка, позволяющая выводить на торги необходимое количество подготовленных участков, что оказывает влияние на рост цен на них²⁰¹.

198 Там же.

199 Госдума упростит выделение участков под жилищное строительство [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://pda.top.rbc.ru/poli/sy/2006/09/20/20060920155840.shtml>.

200 Владимирова Е., Щуров В. Не бояться больших // Труд. – 2006. – 21 нояб.

201 Анатолий Голомолзин: «Конкуренция на рынках недвижимости: сговора нет, проблемы есть» // СНИП (Строительство. Недвижимость. Инвестиции. Проекты.). – 2007. – 8 февр.

По данным антимонопольного ведомства, значительный рост себестоимости строительства мало влияет на цену реализации вновь возводимого жилья. Рынок стройматериалов достаточно развит, но это не исключает для некоторых компаний, доминирующих на рынке, возможности злоупотреблять своим положением. В таких случаях ФАС России предпринимает все возможные меры, предоставленные ей законом, для пресечения нарушений. Классическим примером может служить дело ФАС России против ОАО «ЕВРОЦЕМЕНТ групп», по результатам которого антимонопольное ведомство взыскало в бюджет Российской Федерации беспрецедентную сумму незаконно полученного дохода, равную 267 млн рублей.

**ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ПОД ЖИЛИЩНОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО
И КОМПЛЕКСНОЕ ОСВОЕНИЕ ТЕРРИТОРИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
С IV КВАРТАЛА 2005 Г. ПО III КВАРТАЛ 2007 Г.**

	IV квартал 2005–2006 г.	2007 г.	2008 г.
Всего предоставлено земельных участков	4 590	4 593	3 551
из них на аукционе	1 385	2 274	2 953
без аукциона и предварительного согласования	570	236	136

В соответствии с нормами вступившего в действие с 1 марта 2005 г. Жилищного кодекса собственники помещений в многоквартирных домах обязаны выбрать один из трех способов управления многоквартирным домом: непосредственное управление собственниками помещений в многоквартирном доме, управление товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом (ТСЖ), управление управляющей организацией. Способ управления многоквартирным домом выбирается на общем собрании собственников помещений в многоквартирном доме и может быть изменен в любое время на основании его решения. Решение общего собрания о выборе способа управления является обязательным для всех собственников помещений в многоквартирном доме. «Забюрократизированность вопросов организации товариществ собственников жилья, чрезмерная налоговая нагрузка на них, а также непосильные обязательства по ремонту – все это тормозит создание эффективных механизмов реформирования жилищно-коммунального хозяйства», – говорится в Послании Президента России В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 2007 г.

По мнению главы ФАС России, суть реформы ЖКХ – это демополизация отрасли, она не должна сводиться к повышению тарифов. «Наша старая идея такова: реформа пойдет тогда, когда в нее будут вовлечены граждане. Государство должно стимулировать создание коллективных собственников жилья, с одной стороны, и появление предприятий малого и среднего бизнеса, занимающихся оказанием жилищно-коммунальных услуг, с другой», – пояснил И. Артемьев²⁰².

Жилищным законодательством также предусмотрено, что орган местного самоуправления в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2006 г. № 75 «О порядке проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом», проводит открытый конкурс по отбору управляющей организации, если в течение года до дня проведения указанного конкурса собственниками помещений в многоквартирном доме не был выбран способ управления этим домом или если принятое решение о выборе способа управления этим домом не было реализовано. Открытый конкурс проводится также в случае, если до окончания срока действия договора управления многоквартирным домом, заключенного по результатам открытого конкурса, не выбран способ управления этим домом или если принятое решение о выборе способа управления этим домом не было реализовано. Сроки проведения указанных конкурсов – до 1 мая 2008 г. – установлены ч. 1 ст. 18 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации».

Указанное постановление было разработано при непосредственном участии ФАС России. В постановлении предусмотрены:

²⁰² Контроль за деятельностью естественных монополий остается одним из важнейших приоритетов в работе ФАС России [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_2909.shtml.

- открытость и прозрачность проведения конкурса, которая достигается обязательным размещением информации о конкурсе, помимо печатных СМИ, также и на сайтах органов местного самоуправления;
- исключение предварительного квалификационного отбора и установление краткого закрытого перечня условий допуска управляющих организаций к конкурсу;
- четкое определение объективных количественных критериев определения победителя конкурса: наибольший объем дополнительных работ и услуг по содержанию и ремонту многоквартирного дома за изначально установленную органом местного самоуправления плату за содержание и ремонт;
- введение гарантий обеспечения исполнения обязательств управляющей организации по договору управления многоквартирным домом перед собственниками, в том числе в случае причинения вреда общему имуществу собственников, а также перед ресурсоснабжающей организацией за оплату коммунальных ресурсов.

Таким образом, реализация данного постановления приведет к созданию реальных конкурентных отношений в жилищной сфере, ее демомонополизации, а значит, к началу реальной реформы в указанной сфере.

В рамках реализации данного постановления ФАС России проводит ежеквартальный мониторинг рынка услуг по управлению многоквартирными домами, в том числе в части контроля на предмет наличия признаков нарушения антимонопольного законодательства при проведении органами местного самоуправления (органами государственной власти Москвы и Санкт-Петербурга) открытых конкурсов по отбору управляющих организаций для управления многоквартирными домами.

По данным антимонопольного ведомства, в настоящее время во многих городах происходит навязывание органами власти жителям – собственникам многоквартирных домов управляющих организаций. Зачастую ими являются те же МУП, которые осуществляют управление многоквартирными домами в настоящее время. Кроме того, реальной конкуренции в этой сфере нет именно из-за отсутствия конкурсов по отбору управляющих компаний²⁰³. Директор направления «Городское хозяйство» Фонда «Институт экономики города» Сергей Сиваев уверяет, что количество управляющих организаций, которые могли бы участвовать в таких конкурсах, сегодня ничтожно мало. Эксперт говорит, что решить проблему можно за счет проведения приватизации ныне действующих РЭУ, сохранив тем самым профессионалов ЖКХ.

Управляющий Фонда стимулирования энергосбережения Александр Вербицкий категорически не согласен с этим предложением. «Унитарные предприятия – самая неэффективная форма хозяйства. Но, к сожалению, таких структур много, они пробкой стоят на пути развития бизнеса. И чиновники в первую очередь должны решить вопрос, касающийся компетенции работников в сфере ЖКХ», – считает он²⁰⁴.

В настоящее время готовятся поправки в Жилищный кодекс, предусматривающие обязательное страхование деятельности управляющих организаций. По словам одного из авторов поправок, депутата Государственной Думы Олега Шеина, в среднем коммунальные сборы с девятиэтажного дома составляют около 2 млн рублей, тогда как участвовать в конкурсе может фирма, имеющая на балансе всего 10 тыс. рублей. «При этом управляющие компании стараются взять в обслуживание не меньше десяти домов, – возмущается депутат. – И как в случае какого-нибудь форс-мажора подобные структуры смогут возместить собственникам ущерб?» Кроме того, предлагается обязать управляющие организации ежеквартально отчитываться перед собственниками. «Планируется ввести поправку, разрешающую жителям в несудебном порядке разорвать договор с эксплуатирующей организацией, если у той появились какие-либо долги перед компаниями, предоставляющими услуги по энергоснабжению, тогда как средства на их оплату с жителей были собраны», – добавил О. Шеин. И долг, пояснил он, «повиснет» на нерадивом управдоме. Сейчас же разорвать договор с управляющей компанией без суда можно только по истечении года²⁰⁵.

Как заметил начальник Управления контроля ЖКХ, строительства и природных ресурсов Федеральной антимонопольной службы В. Ефимов, сегодня муниципальные власти откровенно навязывают «свои» управляющие организации, а собрания проводятся с грубейшими нарушениями. ФАС России проводит проверку соблюдения антимонопольного законодательства при проведении органами местного самоуправления (органами государственной власти Москвы и Санкт-Петербурга) открытых конкурсов по отбору управляющих организаций

203 ФАС России неоднозначно оценивает решение Госдумы по уточнению сроков выбора муниципалитетами управляющих компаний в ЖКХ [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_10352.shtml.

204 Карпова О. Власти хотят привлечь к управлению ЖКХ малый бизнес // Бизнес. – 2005. – 28 марта.

205 Тыкулов Д. Управы потеряют управдомов // Газета. – 2007. – 23 марта.

для управления многоквартирными домами и будет принимать меры, в том числе и ходатайствовать об отмене конкурсов. В Москве, по различным данным, до 90% управляющих организаций были выбраны с нарушениями²⁰⁶.

В октябре 2007 г. в Москве прошло 1-е Всероссийское совещание управляющих организаций в жилищной сфере. Участники встречи обсудили вопрос реформирования рынка услуг по управлению многоквартирными домами. По мнению начальника Управления по контролю и надзору в области недвижимости, локальных монополий и ЖКХ ФАС России В. Ефимова, сейчас этот рынок монополизирован, и более половины компаний на этом рынке являются государственными и муниципальными унитарными предприятиями, которые обслуживают около 90% жилищного фонда. Частные же компании, несмотря на довольно большое их количество, с трудом выходят на рынок услуг по управлению многоквартирными домами²⁰⁷.

«Основной задачей органов власти в этой сфере является демонополизация рынка управления жилищным фондом. Сейчас доля управляющих организаций в обслуживании жилищного фонда составляет более 50%. Однако выход частных на этот рынок сдерживается органами власти, которые игнорируют нормы жилищного законодательства и не проводят конкурсы по выбору компаний для управления многоквартирными домами, что сдерживает развитие рынка», – заявил начальник управления ФАС России.

По данным на конец третьего квартала 2007 г., собственники около 33% жилищного фонда многоквартирных домов не определились со способом их управления. До 1 мая 2008 г. за них должны это сделать органы местного самоуправления через конкурсы по отбору управляющих организаций. Таких конкурсов за три квартала 2007 г. проведено всего 66²⁰⁸.

«Собственникам не стоит бояться прихода новых управляющих организаций и идти на поводу у органов власти, которые в настоящий момент всеми правдами и неправдами пытаются навязать им в большинстве своем неэффективные ГУП и МУП. В соответствии с действующим законодательством управляющая организация, победившая в конкурсе, обязана предоставить обеспечение исполнения своих обязательств по договору управления в части неоплаты услуг ресурсоснабжающих организаций и причинения вреда общему имуществу в многоквартирном доме. Это является надежной защитой собственников жилья от мошенников», – считает В. Ефимов.

Готовящиеся изменения к Жилищному кодексу упростят ряд процедурных моментов. Так, даже если в многоквартирном доме не создано товарищество собственников жилья (ТСЖ), поправки позволят жильцам выбрать для взаимодействия с управдомом уполномоченное лицо. «Иначе руководству управляющей организации придется по любому вопросу собирать собрания жильцов», – пояснил директор направления «Городское хозяйство» Фонда «Институт экономики города» С. Сиваев. Поправки предусматривают и сокращение сроков межевания придомовых территорий до месяца. «Сейчас сроки межевания зависят от настойчивости представителей ТСЖ, бегающих по инстанциям, а мы хотим поставить властям жесткие сроки», – пояснил О. Шеин. Ведь именно отсутствие межевания позволяет властям изымать придомовые территории под собственные нужды и новое строительство²⁰⁹.

Антимонопольная служба также добивается повышения прозрачности формирования тарифов на коммунальные услуги. В связи с этим ФАС России внесла свои предложения в проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Основ ценообразования и Правил регулирования тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, тарифов на подключение к системам коммунальной инфраструктуры, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса и надбавок к ценам (тарифам) для потребителей, включая установление предельных индексов и порядок расчета индексов фактического изменения тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса с учетом надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса», а также законопроект «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам регулирования тарифов организаций коммунального комплекса, обеспечивающих энергоснабжение». Они касаются подготовки четких методических указаний при расчете тарифов на регулируемые виды деятельности, а также обеспечения доступности информации о структуре затрат, покрываемых тарифом, для потребителей²¹⁰ на официальных сайтах органов регулирования в сети Интернет.

206 Там же.

207 Рынок управляющих компаний в жилищной сфере развивается [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_15687.shtml.

208 Там же.

209 Тыкулов Д. Управы потеряют управдомов // Газета. – 2007. – 23 марта.

210 ФАС проверит прозрачность при формировании тарифов в сфере ЖКХ [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.realestate.ru/new.aspx?id=6507>.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД ПОДТВЕРДИЛ ПРАВОТУ МОСКОВСКОГО УФАС В ДЕЛЕ ПРОТИВ «МОСКОВСКОЙ ОБЪЕДИНЕННОЙ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ КОМПАНИИ»

Федеральный арбитражный суд 14 сентября 2006 г. признал законным предписание Управления Федеральной антимонопольной службы по Москве и Московской области в отношении ОАО «Московская объединенная энергетическая компания» (ОАО «МОЭК»).

Дело было возбуждено по заявлениям Российской академии наук и Московской городской военной прокуратуры о действиях ОАО «МОЭК». Компания получила в полное хозяйственное ведение имущество для производства и транспортировки тепловой энергии ГУП «Мостеплоэнерго», ГУП «Мосгортепло» и ГУП «Теплоремонтналадка».

Московское УФАС установило, что ОАО «МОЭК», применяя в 2005 г. тарифы «Прочие потребители, в том числе ГСК, творческие мастерские, бюджетные организации» на тепловую энергию, поступающую в жилые части зданий ведомственного фонда, нарушило установленный нормативными актами порядок ценообразования, необоснованно навязывало контрагенту невыгодные условия договора на теплоснабжение, ущемляло интересы потребителей – жилищных организаций, которые при этом несли убытки. Антимонопольное управление квалифицировало эти действия ОАО «МОЭК» как нарушение п. 1 ст. 5 закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», которое выразилось в злоупотреблении доминирующим положением на рынке услуг по теплоснабжению.

Московское УФАС предписало энергетической компании внести изменения в договоры теплоснабжения, заключенные между хозяйствующим субъектом и жилищно-коммунальными отделами, в части осуществления расчетов за услуги по теплоснабжению по тарифу, установленному для населения, а также перечислить в федеральный бюджет незаконно полученный доход.

ОАО «МОЭК» обратилось в Арбитражный суд г. Москвы с заявлением о признании недействительными решения и предписания Московского УФАС. Решением Арбитражного суда, а также постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда в удовлетворении исковых требований ОАО «МОЭК» отказано. Суд кассационной инстанции также счел обоснованным вывод о безосновательности заявленных ОАО «МОЭК» требований и поэтому оставил решения судов первой и второй инстанции без изменения.

КОМИССИЯ ФАС РОССИИ В ОЧЕРЕДНОЙ РАЗ УЛИЧИЛА ОАО «МОСЭНЕРГО» В УСТАНОВЛЕНИИ ЗАВЫШЕННОГО ТАРИФА НА ТЕПЛО ДЛЯ ЖИЛИЩНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Открытое акционерное общество (ОАО) «Мосэнерго» допускает неправомерное применение тарифов на тепловую энергию. К такому выводу пришла комиссия Федеральной антимонопольной службы на своем заседании в пятницу, 27 января 2006 г. Дело было возбуждено по обращению закрытого акционерного общества (ЗАО) «Фундаментстрой-6», которое занимается обеспечением теплоснабжения жилых домов. В своем заявлении «Фундаментстрой-6» указал, что получает от ОАО «Мосэнерго» тепло для поставок населению, а поставщик, несмотря на это, устанавливает ему тариф, предусмотренный для коммерческих организаций (почти в два раза выше). Таким образом, «Мосэнерго» злоупотребляет доминирующим положением на рынке и получает необоснованные доходы.

Комиссия ФАС признала, что действия ОАО «Мосэнерго» нарушают ст. 5 закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», поскольку создает для ЗАО «Фундаментстрой-6» дискриминационные условия деятельности, нарушая установленный порядок ценообразования (тарифы на тепло устанавливаются в столице региональной энергетической комиссией г. Москвы отдельно для различных категорий потребителей). «Поскольку “Мосэнерго” не в первый раз уличено в подобном нарушении, ФАС России проведет также административное расследование и наложит на компанию штрафы за неисполнение ранее выданных предписаний», – заявил заместитель начальника Управления антимонопольной службы по контролю и надзору в области недвижимости, локальных монополий и ЖКХ В. Ефимов.

Ранее в отношении ОАО «Мосэнерго» возбуждались и расследовались аналогичные дела по заявлению ОАО «ДОН-Строй» и государственного унитарного предприятия «Жилкомсервис». В обоих случаях «Мосэнерго» было предписано перезаключить с контрагентами договор, поставлять им тепло по тарифу, предусмотренному для населения, а в случае с «Жилкомсервисом» – еще и перечислить в бюджет незаконно полученный доход. Правильность решений и предписаний ФАС России подтверждена в судебном порядке.

ФАС России также выступает против вывода платы за газ из состава коммунальных платежей. В феврале 2007 г. Российское газовое общество и ООО «Межрегионгаз» озвучили идею оплаты потребителями газа напрямую газовым компаниям. В ФАС России считают, что это противоречит принципам проводимой реформы ЖКХ.

Предложение газовиков поддержал президент РГО, председатель Комитета Госдумы по энергетике, транспорту и связи Валерий Язев. «Отдавать газоснабжение жилищного фонда управляющим организациям преступно с точки зрения безопасности и безаварийности работы. Конечно, примеры бесхозяйственности, которые выливаются во взрывы домов сегодня, это не только сегодняшняя проблема. Но мы сейчас создаем еще стимулы, чтобы эти дома взрывались пачками», – заявил он²¹¹.

Заместитель главы ФАС России А. Голомолзин заявил, что управляющие организации и товарищества собственников жилья задумывались как способ защиты интересов жильцов от государственных монополистов. И предложение изъять газоснабжение из перечня коммунальных услуг – это стремление решить за собственника вопрос, кто будет поставлять ему газ²¹².

В ФАС России опасаются, что за предложениями газовиков могут последовать аналогичные поправки энергетиков. Принципиально правила работы управляющих организаций с поставщиками электроэнергии, равно как и с компаниями по обслуживанию водопровода, поставщиками тепла и других коммунальных услуг, ничем не отличаются от принципов взаимодействия с газовиками. Реализация инициатив «Межрегионгаза» может запустить процесс отката от реформы ЖКХ в целом.

Таким образом, начало формированию конкурентных отношений в природоресурсной сфере и ЖКХ положено. Однако для окончательного решения проблем, существующих в этих сферах, еще предстоит приложить немало усилий не только антимонопольному органу, но и всему Правительству России.

211 Граник И. Газ требуют вывести из-под реформы ЖКХ // Коммерсантъ Daily – 2007. – 26 февр.

212 Там же.

ФАС на СВЯЗИ

Сектор информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) как в России, так и в мире развивается значительно быстрее отраслей традиционной индустриальной экономики. Российский рынок ИКТ демонстрирует одни из самых высоких в мире темпы роста – в среднем на уровне 20% в год. Это во многом обусловлено низким первоначальным уровнем использования ИКТ в социально-экономической сфере и высоким спросом на них.

По данным Мининформсвязи России, к благоприятным факторам развития российского рынка ИКТ относятся продолжающийся экономический рост и высокий базовый уровень образования населения. В числе неблагоприятных факторов выделяются диспропорции в уровне доступности инфокоммуникационных услуг, недостаточная надежность инфраструктуры связи, что во многих случаях затрудняет предоставление услуг, отвечающих современным требованиям, а также слабое развитие отечественного производства конкурентоспособной продукции в сфере ИКТ²¹³.

В докладе Мининформсвязи России «О результатах и основных направлениях деятельности на 2008–2010 гг.» отмечается, что, учитывая современное бурное развитие информационных технологий, сетей и средств связи, их проникновение практически во все сферы деятельности, назрела острая потребность в консолидированных усилиях государства, частного бизнеса и гражданского общества по обеспечению конкурентоспособности России в эпоху постиндустриального развития²¹⁴.

Либерализация рынка дальней связи

Федеральная антимонопольная служба внесла свой вклад в развитие конкурентных отношений в отрасли связи. Прежде всего речь идет о роли антимонопольного ведомства в либерализации рынка дальней связи.

Суть реформы сводится к следующему: закон «О связи», в разработке которого ФАС России принимала активное участие и который вступил в действие 1 января 2004 г., положил начало горизонтальной модели либерализации рынка дальней связи. Теперь для получения альтернативной лицензии на дальнюю связь телефонная компания должна иметь точки доступа во всех 89 регионах России. При этом стоимость «входного билета» (построение сети «с нуля») на рынок дальней связи оценивается в 50 млн долларов. Однако новый оператор не обязан строить всю сеть самостоятельно. В Правилах присоединения (один из подзаконных актов к закону «О связи») говорится о недискриминационном доступе к сетям операторов местной и зональной связи (зона ограничивается областью или несколькими населенными пунктами): эти компании обязаны предоставлять оператору дальней связи доступ к своей инфраструктуре. Таким образом, при международных и междугородных звонках у абонентов появляется выбор – пользоваться традиционными услугами «Ростелекома» или аналогичными услугами других компаний.

Фактически либерализация российского рынка дальней связи началась в январе 2006 г., когда была введена трехуровневая система присоединения и пропуска трафика, а в сегментах магистральной дальней связи и зональной связи была разрешена конкуренция. Практически сразу заявки на получение лицензии на оказание услуг дальней связи подали более 20 компаний. В числе первых компаний, получивших разрешение на оказание услуг дальней связи, оказались «МТТ», «Голден Телеком» и «ТрансТелеКом», «ВымпелКом», «Эквант». По мнению главы ФАС России Игоря Артемьева, «это приведет к усилению конкуренции между ними и снижению тарифов на услуги связи»²¹⁵.

По словам заместителя руководителя ФАС России Анатолия Голомолзина, «на этапе принятия нового закона “О связи” мы были против многих его положений, приводящих к избыточному административному воздействию на рынок. Достаточно привести такой пример: согласно закону лицензируются виды деятельности,

213 Министерство информационных технологий и связи Российской Федерации. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности на 2008–2010 гг. [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minsvyaz.ru/upload/docs/20070817115627Nh.doc>.

214 Там же.

215 Контроль за деятельностью естественных монополий остается одним из важнейших приоритетов в работе ФАС России [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_2909.shtml.

связанные с возмездным оказанием услуг. Другими словами, все виды услуг связи. Такого нет практически ни в одной стране мира. В Европе, как правило, лицензируются два-пять видов деятельности, в России же – 20!»²¹⁶

Еще один недостаток новой редакции закона «О связи» – он не является законом прямого действия. Значительную часть правоотношений на рынках услуг связи предполагается урегулировать постановлениями Правительства Российской Федерации и ведомственными актами. После принятия этого закона возникла пауза: долгое время нормативно-правовые акты не принимались вообще. Это оказывало негативное воздействие на ситуацию на телекоммуникационном рынке.

По оценкам Fitch Ratings, размер выручки российского рынка услуг дальней связи и зонального сегмента для конечных потребителей в 2006 г. составил примерно 2,5 млрд долларов. Операторы дальней связи получают около трети общей выручки от услуг дальней связи, а оставшаяся часть достается традиционным операторам фиксированной связи, которые получают плату за инициацию и приземление трафика²¹⁷.

Агентство полагает, что традиционные операторы фиксированной связи сохраняют практически монопольное положение в зональном сегменте. По мнению Fitch, новые правила регулирования являются в целом благоприятными для операторов фиксированной связи, так как усиливают их роль как инфраструктурных организаций, а также защищают от конкуренции в сегменте дальней связи. В то же время конкуренция с операторами мобильной связи усилится. Fitch полагает, что компания «Ростелеком», скорее всего, сохранит доминирующие позиции на рынке дальней связи. Традиционные операторы связи, которые находятся под контролем «Связьинвеста», вряд ли предоставят абонентам автоматический доступ к альтернативным операторам дальней связи, а значит, рынок услуг населению фактически остается закрытым для новых игроков.

В то же время ожидается заметное усиление конкуренции в сегменте транзита дальнего трафика. Уже долгое время существует значительный объем неиспользованных мощностей в инфраструктуре дальней связи. И тем не менее Fitch считает, что добиться существенного увеличения загрузки своих магистральных линий смогут лишь те операторы, у которых есть доступ к конечному потребителю²¹⁸.

Отметим, что и в Мининформсвязи надеются, что «дальнейшая либерализация будет способствовать снижению тарифов для населения, росту качества услуг и прозрачности бюджетных затрат на услуги связи для органов власти»²¹⁹.

По мнению специалистов, Россия с учетом ее масштабов и монополизации рынка наиболее сопоставима с Соединенными Штатами Америки²²⁰. С начала телефонизации в США действовала фактически одна компания местной, междугородной и международной связи – AT&T. Через 100 с лишним лет монополисту пришлось проводить реорганизацию. В 1974 г. компанию обязали выделить 22 подразделения, на базе которых было создано семь крупнейших американских операторов связи. В дальнейшем в результате всевозможных слияний и поглощений сформировались четыре оператора, история которых восходит к AT&T. Помимо этого, США постепенно осуществляли либерализацию рынка дальней связи, на котором к 1984 г. работали уже три компании: AT&T, Sprint, MCI. Последняя, кстати, наряду с AT&T предлагала услуги международной связи, а также междугородной связи по радиорелейным каналам.

Несмотря на активное развитие рынка дальней связи, реальной конкуренции AT&T операторы практически не оказывали, так как уникальная сеть компании охватывала всю страну и обеспечивала связь с остальным миром (явная аналогия с «Ростелекомом»). В 2002 г., через шесть лет после начала либерализации, 32,9% рынка дальней связи занимала AT&T, 25,1% – IP-операторы, 21,1% – MCI, 8,5% – Sprint, 4% – Qwest, по 3,7% – SBC и Verizon и 1% – BellSouth. То есть лидеру рынка удалось сохранить свою долю, несмотря на мощное давление со стороны конкурентов. Стоит отметить при этом, что AT&T работает также на рынке конечных пользователей, предоставляет услуги широкополосного доступа и имеет собственное подразделение IP-телефонии.

Бразилию, как и Россию, большинство мировых финансовых аналитиков причисляет к наиболее активно развивающимся странам. Причем учитывается динамика не только рынка, но и законодательного процесса. Основной оператор дальней связи Бразилии – компания Embratel – входила в государственный холдинг Telebras. В 1994 г. правительство страны ре-

216 Анатолий Голомолзин: «В Европе лицензируются 2–5 видов деятельности, в России же – 20!» // Стандарт. – 2005. – 28 июня.

217 Fitch опубликовало отчет о либерализации российского рынка дальней связи [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.finam.ru/analysis/newsitem1CCAB/default.asp>.

218 Там же.

219 Демонполизация рынка связи приведет к росту тарифов и отсеву абонентов фиксированной телефонной связи - Федеральная служба по тарифам [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.regnum.ru/news/648950.html>.

220 Зубов А. Лидер в борьбе за первенство [Электрон. ресурс]. – 2006. – 17 окт. – Режим доступа: <http://www.connect.ru/article.asp?id=8029>.

шило приватизировать холдинг, а спустя три года был образован Agencia Nacional de Telecomunicacoes (Anatel) – орган, курирующий работу телекоммуникационных компаний и регулирующий тарифы на услуги международной связи. В результате деления и приватизации холдинга Telebras рынок дальней связи в течение трех лет (с 1997 до 2000 г.) контролировала Embratel. Но уже с 1998 г. компания обязана была оплачивать услуги интерконнекта, оказываемые приватизированными операторами местной связи. А в 2000 г. первым конкурентом Embratel выступил Intelig. В качестве основного плюса либерализации по-бразильски можно отметить существенное снижение цен на подключение телефона (с 1 000 долларов до 40) и, как следствие, телефонизацию всей страны. Как и в России, регулятор ограничивал права существенных операторов определять тарифы, что сдерживало возможности Embratel в формировании более гибкой тарифной политики. После выхода на рынок оператора Intelig бывшему монополисту пришлось сложно: новичок начал демпинговать. Снижение цен в 2001 г. достигло 90%, и ситуация ухудшилась, когда зонные операторы получили лицензии на дальнюю связь. Для того чтобы не упустить долю на рынке и на равных конкурировать с новыми операторами в Embratel решились на диверсификацию бизнеса: компания купила несколько операторов местной и спутниковой связи и еще до появления первого конкурента перешли к активному рекламному давлению на рынок. Заметим, что в арсенале Embratel, как и «Ростелекома», есть дополнительное преимущество. Код выхода на сеть компании – «21» – аналог российской «восьмерки». Но «21» – это код Рио-де-Жанейро, и для звонка в этот город бразильцам нужно набрать лишь «02121». Сегодня, несмотря на жесткую конкуренцию со стороны операторов местной и зонной связи, которые несколько лет назад также начали оказывать услуги междугородной и международной связи, Embratel остается крупнейшим оператором дальней связи Бразилии²²¹. Польские операторы, как и российские, до 1990-х гг. работали в условиях плановой экономики. Несмотря на то что приватизация государственного холдинга Telekomunikacja Polska S.A. (TPSA) началась еще в 1998 г., международная связь оставалась под контролем государства вплоть до 2003 г., когда разрешили присутствие иностранного капитала в сегменте международной связи.

Монопольного положения на рынке междугородной связи TPSA лишилась чуть раньше – в мае 2000 г., когда три альтернативных оператора получили соответствующие лицензии. Первыми конкурентами TPSA стали компании Netia 1, Energis Polska Sp. z o.o. и Niezalezny Operator Miedzystrefowy (NOM). Однако вплоть до конца 2002 г. конкуренция была незначительной, и TPSA пожинала плоды монополизма. Исключение составляло соперничество со стороны VoIP-операторов. Кардинальные изменения на польском рынке ожидалось в 2004 г., когда сразу 55 операторов получили коды для международной связи на базе цифровых сетей страны. Однако большинство из них так и не приступило к оказанию услуг дальней связи. Так что либерализация не сильно сказалась на положении TPSA – в 2004 г. компания занимала 79% рынка. Значительные инвестиции в развитие дополнительных услуг и сетей сегодня тоже на руку TPSA, сохраняющей лидерство на рынке междугородной, международной и местной связи. Впрочем, процесс либерализации, вхождение Польши в ЕС позволяют предположить, что существенные изменения на рынке дальней связи в этой стране еще впереди. Консервативная Великобритания решилась на либерализацию связи лишь в 1979 г., когда правительство объявило о планах вывода телекоммуникационной отрасли из-под контроля. После двухгодичных раздумий в 1981 г. была создана компания British Telecom (BT), отделившаяся от почтовой службы страны. А уже в 1982 г. компания Mercury Communications (MC) приступила к строительству собственных сетей связи в Англии. Вплоть до 1991 г. BT и MC делили рынок между собой. Точнее, BT занимала прочные позиции на рынке дальней и местной связи для частных пользователей, а MC лишь немного потеснила бывшего монополиста в корпоративном сегменте. При этом оба оператора предоставляли сети альтернативным компаниям, обязанным предлагать свои услуги только на базе сетей BT или Mercury. Когда в 1991 г. правительство положило конец дуополии BT и MC, независимые операторы поспешили переключить абонентов на собственные сети. Но и это не вызвало серьезных потрясений для BT, которая сохранила до 90% рынка местной связи и существенную долю рынка международного голосового трафика. В 2002–2004 гг. оператор занимал 58% рынка дальней связи, оставшаяся часть была распределена между конкурентами – NLT (подразделением компании Cable and Wireless, купившей Mercury), на долю которого приходилось 8%, и множеством небольших операторов. British Telecom, владеющая мощнейшими сетями и активами, является одним из крупнейших мировых телекоммуникационных операторов. И, несмотря на частичное регулирование тарифов со стороны государства, по мнению аналитиков, не упустит лидерства на рынке Великобритании.

По словам главы ФАС России И. Артемьева, «первоначально лицензия на оказание услуг дальней связи выдавалась в том случае, если компания имела в собственности 89 точек и располагала собственной сетью. Входной

барьер на этот рынок оценивался примерно в 1 млрд долларов»²²². ФАС России настояла на том, что компания должна иметь 89 точек и сети не только на правах собственности, но и на правах, предусмотренных Гражданским кодексом, то есть на правах собственности, аренды, договора о совместной деятельности и пр. В итоге сейчас Минсвязи России уже выдало около 10 лицензий и стало выдавать компаниям так называемые префиксы.

В ФАС России считают, что, как только компании снизят цены, одновременно возрастет количество абонентов и звонков. Кроме того, когда тарифы на электросвязь будут снижены, неизбежно снижение стоимости услуг мобильной связи. «Поскольку потребители услуг от всего этого только выиграют, мы полагаем, что в этой сфере реформа движется в правильном направлении», – говорит И. Артемьев²²³.

Что касается выведения «Ростелекома» из реестра естественных монополий, то, по словам главы ФАС России И. Артемьева, это будет возможно только тогда, когда его доля рынка междугородной и международной связи упадет до 50%. По оценкам аналитиков, сейчас «Ростелеком» контролирует более 80% рынка дальней связи. Это значит, что, если оператор добровольно не пойдет на снижение своей доли рынка и позиция регулятора не изменится, компания не сможет избавиться от статуса монополиста минимум до 2010 г.²²⁴

По оценке аналитической компании iKS-Consulting, сейчас «Ростелеком» занимает 88% рынка международной и междугородной связи, чуть больше 7% контролирует «Голден Телеком» и немногим меньше 5% – «МТТ». По оценке ИК «Финам», конкурентам удастся потеснить «Ростелеком» только к 2010 г., да и то компания при этом потеряет только 20% рынка²²⁵.

«Мы единственная из компаний на рынке дальней связи, тарифы которой регулируются государством. В таких условиях нельзя говорить о полноценной конкуренции», – убежден советник генерального директора «Ростелекома» Иван Ким. Правда, компания оценивает свою рыночную долю скромнее, чем аналитики. По словам И. Кима, доля «Ростелекома» на рынке международной и междугородной связи сейчас «несколько выше 50%», и при этом не учитывается доля рынка дальней связи, которую занимают сотовые операторы.

Заместитель руководителя Федеральной антимонопольной службы А. Голомолзин полагает, что постепенно можно прийти к отмене регулирования тарифов для конечных пользователей, однако при этом он отметил, что в первую очередь должен стоять вопрос о взаимозаменяемости услуг – например, услуг фиксированной связи услугами сотовой. По его мнению, об абсолютной идентичности оказания услуг сотовыми и фиксированными операторами сейчас говорить еще рано. По его словам, в течение месяца абоненты сотовой связи говорят примерно 124 минуты, что в 3 раза ниже по сравнению с фиксированной связью, и стоимость одной минуты звонка по сотовому телефону в 7–8 раз выше, чем в фиксированной связи (примерно 6 центов). «Услуги фиксированной связи вряд ли могут быть заменены услугами сотовой связи», – сказал он²²⁶.

Реформирование почтовой связи

Одним из важных направлений деятельности ФАС России в сфере связи является реформирование почтовой связи и пресечение нарушений в этой отрасли. Развитие рынков услуг почтовой связи, включающих информационные, товарные, финансовые потоки, является важной составляющей социально-экономического развития страны. Необходимо отметить, что традиционные услуги почтовой связи имеют высокую социальную направленность.

Согласно Федеральному закону от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи» почтовая связь – вид связи, представляющий собой единый производственно-технологический комплекс технических и транспортных средств, обеспечивающий прием, обработку, перевозку, доставку (вручение) почтовых отправлений (адресованные письменная корреспонденция, посылки, прямые почтовые контейнеры), а также осуществление почтовых переводов денежных средств. Перечисленные услуги почтовой связи оказываются на основании лицензий на оказание услуг почтовой связи.

Помимо указанных услуг почтовой связи Общероссийским классификатором видов экономической деятельности определены услуги по приему подписки на периодические печатные издания и распространению периодических печатных изданий, которые представляют собой самостоятельную товарную группу. Данные услуги не являются лицензируемым видом деятельности и предоставляются на договорной основе.

222 Карпова О. Мы не будем подводить закон под конкретную компанию // Бизнес. – 2006. – 18 янв.

223 Там же.

224 Крекнина А., Бурсак А. Отдать часть рынка конкурентам // РБК daily. – 2007. – 8 авг.

225 Там же.

226 Мининформсвязи считает возможным вывод компаний Связьинвеста из реестра монополистов [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.svyazinvest.ru/press/?id=4387>.

Рынки услуг почтовой связи (вместе с приемом и распространением периодических печатных изданий, доставкой пенсий и социальных пособий) можно классифицировать по нескольким признакам²²⁷.

1. По степени государственного регулирования.
 - 1.1. Правила оказания услуг почтовой связи, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2005 г. № 221, подразделяют услуги почтовой связи на две группы: универсальные услуги, тарифы на которые подлежат государственному регулированию (пересылка внутренней письменной корреспонденции – почтовых карточек, писем, бандеролей), и иные услуги почтовой связи.
 - 1.2. Лицензируемые (прием, перевозка, доставка (вручение) почтовых отправлений, почтовые переводы денежных средств) и нелицензируемые.
2. По смежным рынкам.
 - 2.1. Рынок перевозок и комплексных логистических услуг (прием, перевозка, доставка посылок, курьерская и экспресс-почта).
 - 2.2. Телекоммуникационный рынок (прием, перевозка, доставка письменной корреспонденции, гибридная почта, прием подписки и доставка периодических печатных изданий).
 - 2.3. Рынок финансовых услуг (почтовые переводы денежных средств, доставка (вручение) пенсий и пособий). Развитие смежных рынков на определенной территории может обуславливать конкурентный потенциал соответствующего рынка почтовых услуг, если в каждом конкретном случае услуги смежных рынков будут признаны взаимозаменяемыми для определенной группы потребителей в соответствии с действующим законодательством.
3. По способу распространения.
 - 3.1. Сетевые (для качественного оказания данных услуг на территории Российской Федерации необходима территориальная сеть организации либо доступ к существующей федеральной сети почтовой связи).
 - 3.2. Локальные (оказываемые в пределах определенной территории).
4. По основным группам потребителей.
 - 4.1. Население.
 - 4.2. Организации.

По данным ФАС России, развитие конкуренции на рынках услуг почтовой связи определяется несколькими факторами, зависящими в том числе и от особенностей самого государства²²⁸:

- существование всеохватной, традиционной сети почтовой связи, принадлежащей единственной организации федеральной почтовой связи;
- преимущественный состав покупателей на каждом отдельном рынке (организации, население);
- особенности территориальной структуры расселения (средняя плотность населения в Российской Федерации составляет 8,4 человека на 1 кв. км; в городах проживает 73% населения, в сельской местности – 27%, однако средняя плотность сельского населения не превышает 2,2 человека на 1 кв. км, в преобладающей части Сибири и Дальнего Востока – менее 1 человека на 1 кв. км, при этом территории сельского расселения занимают более 70% территории страны, например в Нечерноземье – 88%);
- высокая степень дифференциации денежных доходов населения;
- высокая степень дифференциации экономического развития субъектов Российской Федерации (объем валового внутреннего продукта на душу населения в субъектах Российской Федерации различается в десятки раз).

В антимонопольном ведомстве полагают, что вышеперечисленные особенности не позволяют говорить о развитии конкуренции на рынке почтовых услуг в целом, но определяют необходимость рассматривать каждый рынок (сегмент) в отдельности.

По данным ФГУП «Почта России», в настоящее время услуги почтовой связи на территории Российской Федерации наряду с организациями федеральной почтовой связи оказывают 83 негосударственных оператора, получивших лицензию на оказание услуг почтовой связи. На рынке услуг почтовой связи представлены все основные их виды: услуги по пересылке письменной корреспонденции, посылок, отправлений курьерской и экспресс-почты, осуществлению почтовых переводов денежных средств, услуги по доставке и выплате пенсий и пособий, распространению периодических печатных изданий, инфокоммуникационные услуги.

227 Анализ рынка услуг почтовой связи [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/competition/goods/analysis/a_7928.shtml.

228 Доклад «О реформе почтовой связи» [Электрон. ресурс]. – 2007. – 4 окт. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/analyses/transport/a_15474.shtml.

Вместе с тем деятельность негосударственных организаций почтовой связи практически не связана с оказанием универсальных услуг почтовой связи, так как в основном ограничена прибыльными сегментами рынка услуг почтовой связи в городах²²⁹. Из 83 негосударственных операторов почтовой связи только 23 оказывают услуги за пределами Москвы и Санкт-Петербурга.

Анализ ФАС России рынка почтовых услуг показал, что доля негосударственных операторов при оказании универсальных услуг почтовой связи (письменная корреспонденция простая и заказная) в географических границах отдельного города, субъекта Российской Федерации не превышает 4,5%, остальная часть приходится на долю ФГУП «Почта России»²³⁰. Антимонопольщики полагают, что такая ситуация соответствует мировой практике и обусловлена экономическими особенностями этого рынка.

В ФАС России полагают, что развитие конкуренции на данном рынке ограничено рядом факторов:

- государственным регулированием тарифов;
- ограниченным доступом альтернативных операторов к сети федеральной почтовой связи;
- ограничением на оказание универсальных услуг альтернативными операторами в части приобретения знаков почтовой оплаты²³¹.

Концепция развития рынка почтовой связи до 2010 г. в качестве одной из целей определяет развитие добросовестной конкуренции на рынке услуг почтовой связи, эффективное использование инфраструктуры почтовой связи в интересах всех участников рынка²³².

По данным антимонопольного органа, сегмент рынка почтовых услуг по скоростной и надежной пересылке и доставке индивидуальных регистрируемых почтовых отправлений (письма, бандероли, посылки, контейнеры) – экспресс-почта – в настоящее время является наиболее привлекательным и конкурентоспособным рынком. Этот рынок характеризуется высоким качеством предоставляемых услуг, свободным ценообразованием, высоким уровнем конкуренции между хозяйствующими субъектами, действующими на данном рынке (при качестве оказываемых услуг, соответствующем уровню развитых стран). Во всех регионах данный рынок находится в состоянии конкуренции, в крупных и экономически развитых регионах доля альтернативных операторов составляет 70–90%.

По данным ФГУП «Почта России», качество услуг экспресс-почты на российском рынке соответствует базовому уровню качества этих услуг в развитых странах как по скорости, так и по надежности пересылки. Прогнозируется, что российский рынок экспресс-почты будет развиваться темпами, характерными для рынков Восточной Европы в целом, что составит около 15% в год. Также предполагается сохранение тенденции преобладания на рынке крупных международных компаний²³³.

Существует значительный потенциал роста этого рынка, связанный с ростом экономики в целом, в том числе повышением благосостояния населения, высокой востребованностью данного вида услуг корпоративными пользователями, высоким качеством предоставляемых услуг, появлением на рынке группы потребителей – физических лиц.

Анализ ФАС России показал, что отправления экспресс-почтой более чем на 50% осуществляются из Центрального федерального округа, на 25% – из Северо-Западного федерального округа.

Посылки – данный сегмент рынка по функциональному наполнению сравним с рынком экспресс-почты. Данные услуги различаются по качеству (срокам доставки) и цене. Поскольку в России большинство потребителей услуги по приему, пересылке, доставке посылок – физические лица, указанные услуги не являются взаимозаменяемыми и рассматриваются отдельно.

В Концепции развития почтовых услуг до 2010 г. отмечается, что объем услуг по пересылке посылок в России составляет 13 млн посылок в год, в расчете на душу населения – около 0,1 посылки в год, тогда как в Европейском союзе этот показатель – 6,8. Основным фактором роста этого сектора рынка услуг почтовой связи является быстрое развитие услуги «товары – почтой»²³⁴.

229 Концепция развития рынка услуг почтовой связи до 2010 г. [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.russianpost.ru/portal/ru/home/normative/developmentconcept/do>.

230 Доклад «О реформе почтовой связи» [Электрон. ресурс]. – 2007. – 4 окт. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/analyses/transport/a_15474.shtml.

231 Там же.

232 Концепция развития рынка услуг почтовой связи до 2010 г. [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.russianpost.ru/portal/ru/home/normative/developmentconcept/do>.

233 Там же.

234 Там же.

Следует отметить, что в 2003 г. данный рынок выведен из-под государственного тарифного регулирования, что привело к росту тарифов и, как следствие, в целом по Российской Федерации падению в 2003 г. объемов отправляемых посылок. С 2004 г. на рынок начали выходить альтернативные операторы, доля которых в 2005 г. составила в Центральном федеральном округе – 9,6%, в Северо-Западном федеральном округе – 8,1%, в Южном федеральном округе – 15,6%. Доставка пенсий и пособий является социально значимой услугой, особенно для пользователей из сельской местности. Россия является одной из немногих стран мира, где пенсионерам предоставляется услуга по доставке пенсий на дом. В то же время расширяются альтернативные способы получения пенсий и пособий, например перевод средств на банковский счет пользователя.

Сектор выплаты и доставки пенсий распределен между его участниками следующим образом: доля организаций федеральной почтовой связи составляет около 65%, Сберегательного банка Российской Федерации – 20%, других альтернативных доставочных компаний – 15%.

Как отмечается в Концепции развития почтовой связи России до 2010 г., в процессе социальных изменений в стране рынок периодической печати сокращался с 1990 по 1999 г. в среднем на 20% в год. Эта тенденция прекратилась в 2000 г., и к настоящему времени совокупный тираж периодических изданий стабилизировался на уровне 7,5 млрд единиц в год, что составляет около 50 единиц периодических изданий на душу населения. Этот показатель соответствует базовому уровню развитых стран, где количество газет на душу населения составляет 75 единиц в Германии, 62 – в США, 51 – в Чехии, 45 – во Франции и 39 – в Испании²³⁵.

По данным ФАС России, в настоящее время прием подписки осуществляют следующие организации:

1. ФГУП «Почта России». Основное конкурентное преимущество оператора – наличие сети отделений, охватывающей всю территорию страны, а также привычка населения оформлять подписку «на почте». Пункты приема подписки – отделения почтовой связи – являются традиционными, привычными и удобно расположенными.
2. Подписные агентства федерального и местного значения. Пользователями услуг агентств по приему подписки являются корпоративные клиенты.
3. Издательства.

ДЕЛА ФАС РОССИИ В ОТНОШЕНИИ ФГУП «ПОЧТА РОССИИ»

Создание неравных условий для хозяйствующих субъектов на рынке подписки и доставки периодических изданий и необоснованный отказ от заключения договора на распространение прессы – распространенные нарушения антимонопольного законодательства со стороны ФГУП «Почта России».

В Тверской области «Почта России» установила для двух газет дискриминационный тариф на прием подписки и доставку. Тверское УФАС России предписало «Почте России» устранить нарушение и вернуть в бюджет незаконно полученный доход. «Почта России» оспаривала решение в судебном порядке, однако три инстанции суда подтвердили правомерность действий Тверского УФАС России.

Злоупотребление доминирующим положением на рынке со стороны «Почты России» было выявлено антимонопольщиками Смоленской и Пензенской областей, Пермского края и Республики Мордовия. В Ростовской области, Краснодарском крае и Карелии территориальные управления успешно отстояли в судах различных инстанций правомерность своих решений и предписаний в отношении «Почты России».

Развитию института подписки уделяется пристальное внимание: во-первых, только по подписке распространяются многие специализированные издания, во-вторых, для лиц (как физических, так и юридических), находящихся в сельской местности и регионах с низкой плотностью населения, получение периодических печатных изданий по подписке зачастую является единственным способом получать периодику. В целом по России доля альтернативных операторов составляет около 1% и существенно не изменялась с 2002 г.

Доля приема подписки в издательствах оценивается менее чем в 1% по региону, основными конкурентами на данном рынке являются подписные агентства, осуществляющие деятельность по приему подписки исходя из расположения корпоративных потребителей, то есть в крупных городах.

В соответствии с приказом ФАС России ФГУП «Почта России» включено в реестр хозяйствующих субъектов, занимающих на рынке определенного товара долю более 35%, по позициям «Подписка на периодические печатные издания» и «Доставка периодических изданий по подписке» соответственно. Включение в реестр по

позиции «Подписка на периодические печатные издания» было оспорено ФГУП «Почта России» в судебном порядке. Апелляционная инстанция суда оставила в силе приказ ФАС России.

Услуги по переводу денежных средств между физическими и юридическими лицами, аналогичные почтовым переводам, в России оказывают агенты международных систем денежных переводов и российские банки. Послать денежный перевод без открытия счета может любой гражданин в любом банке России, имеющем право на работу с физическими лицами. Однако для многих граждан страны почтовые переводы являются единственной доступной услугой по переводу денежных средств в связи с недостаточной развитостью банковской сети в сельских регионах.

Почтовые переводы денежных средств конкурируют на рынке денежных переводов, который быстро растет. Наибольшую долю на рынке денежных переводов занимают банковские переводы – 39%, международные системы переводов (Western Union и др.) – 19%, «Почта России» – 11%, другие способы (через знакомых, проводников поездов) – 33%.

КАССАЦИОННАЯ ИНСТАНЦИЯ СУДА ОСТАВИЛА ЖАЛОБУ WESTERN UNION НА АНТИМОНОПОЛЬНОЕ ВЕДОМСТВО БЕЗ УДОВЛЕТВОРЕНИЯ

30 сентября 2004 г. суд кассационной инстанции г. Москвы оставил без удовлетворения жалобу ООО «НКО “Вестерн Юнион ДП Восток”» и оставил решение суда первой и апелляционной инстанций без изменения, тем самым подтвердив правомерность решения и предписания, вынесенных МАП России в отношении компании.

Антимонопольное ведомство установило факт нарушения обществом с ограниченной ответственностью (ООО) «НКО “Вестерн Юнион ДП Восток”» ст. 6 закона «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг», выразившегося в ограничении прав банков – участников системы «Вестерн Юнион» на сотрудничество с иными платежными системами.

Причиной для судебного разбирательства стало заявление ЗАО «АКБ “РУССЛАВБАНК”» – клирингового центра первой системы денежных переводов CONTACT о положении договора Western Union, согласно которому российские банки – партнеры этой компании не имеют права одновременно выступать в качестве партнеров других аналогичных систем денежных переводов. По заключению антимонопольного ведомства, компания таким образом препятствует развитию российских систем денежных переводов, поэтому в середине сентября 2003 г. Western Union получила предписание до 10 ноября исключить из текста договоров с банками пункт об эксклюзивности.

КСТАТИ

Статьей 2 Федерального закона «О почтовой связи» определено, что услуги почтовых переводов денежных средств могут оказывать только организации федеральной почтовой связи.

ФГУП «Почта России» осуществляет доставку более чем 65% пенсий и социальных пособий на дом. Помимо «Почты России» данную услугу также оказывают Сбербанк России и альтернативные операторы (15%). Необходимо отметить, что доля альтернативных операторов долгое время имела устойчивую тенденцию к росту, однако в последние годы наметилось сокращение их доли²³⁶.

Проведение реформы почтовой связи в Российской Федерации определяется распоряжениями Правительства Российской Федерации, утвердившими Концепцию реструктуризации организаций федеральной почтовой связи и Концепцию развития рынка услуг почтовой связи на период до 2012 г. Обе концепции содержат план мероприятий по их реализации. Необходимо констатировать, что реализация концепций до настоящего времени не завершена, а мероприятия, которые были выполнены, исполнены с существенными задержками. При этом не исполнены важнейшие мероприятия, такие как внесение изменений и дополнений в Федеральный закон «О почтовой связи» и акционирование ФГУП «Почта России».

Сейчас можно сделать вывод, что развитие рынка услуг почтовой связи зависит от совершенствования правового регулирования рынка и соответствующей законодательной базы.

Статья 18 Федерального закона «О почтовой связи» определяет равные права организаций почтовой связи разных организационно-правовых форм в области оказания услуг почтовой связи общего пользования, а также закрепляет за организациями федеральной почтовой связи обязанность оказания универсальных услуг почтовой связи. Однако на практике антимонопольные органы часто сталкиваются с ситуацией ограничения конкуренции на рынке услуг почтовой связи со стороны доминирующего оператора – ФГУП «Почта России».

АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД ОСТАВИЛ В СИЛЕ ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОРЛОВСКОГО УФАС РОССИИ О НАЛОЖЕНИИ «ОБОРОТНОГО» ШТРАФА НА ФГУП «ПОЧТА РОССИИ» В ЛИЦЕ УФПС ОРЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

28 сентября 2007 г. Девятнадцатый арбитражный апелляционный суд (г. Воронеж) отказал ФГУП «Почта России» в лице УФПС Орловской области – филиала ФГУП «Почта России» – в удовлетворении жалобы на решение Арбитражного суда Орловской области, подтвердив законность и обоснованность постановления Орловского управления Федеральной антимонопольной службы.

Ранее Орловское УФАС России признало УФПС Орловской области нарушившим ст. 10 Федерального закона «О защите конкуренции» (злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке) и привлекло компанию к административной ответственности. Нарушение выразилось в злоупотреблении доминирующим положением на товарном рынке услуг по предоставлению в пользование ячейки абонентного почтового шкафа получателям корреспонденции при формировании тарифа на 2007 г. Рассмотрев дело, Орловское УФАС России наложило на ФГУП «Почта России» в лице УФПС Орловской области штраф в размере 18 721 рубля по ст. 14.31 КоАП Российской Федерации. Предприятие обжаловало постановление антимонопольного управления в Арбитражном суде Орловской области, а позже в Девятнадцатом арбитражном апелляционном суде (г. Воронеж). Однако и эти суды подтвердили правоту Орловского УФАС России.

Несовершенство нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность в области оказания услуг почтовой связи, приводит, например, к тому, что при пересылке посылок, письменной корреспонденции альтернативные операторы почтовой связи, осуществляющие часть операций (прием, обработка, сортировка почтовых отправлений) и использующие далее федеральную сеть почтовой связи, платят организации федеральной почтовой связи по тарифам, установленным за исполнение всего технологического процесса, что вынуждает альтернативных операторов устанавливать для пользователей цены выше, чем ФГУП «Почта России».

В антимонопольном органе полагают, что целесообразно закрепить в российском законодательстве нормы, аналогичные уже применяемым в Евросоюзе, где в соответствии с Почтовой директивой ЕС «операторы должны производить универсальную услугу, предоставляя потребителям или посредникам доступ в приемлемых точках в соответствии с потребностями этих пользователей. Условия доступа, включая контракты (в том случае, когда последние специально предлагаются), должны быть прозрачными, публиковаться соответствующим образом и не содержать дискриминирующих условий»²³⁷.

Независимость национального регулирующего органа от оператора универсальных услуг наравне с совершенствованием нормативной базы является необходимым условием для либерализации почтового рынка. В этой связи важным представляется акционирование ФГУП «Почта России», находящегося в ведении Федерального агентства связи, с закреплением 100% акций в собственности Российской Федерации.

В ФАС России обозначили принципы развития конкуренции на рынке услуг почтовой связи:

- поэтапное – по мере создания условий и развития конкуренции – сокращение сферы универсальной услуги;
- дифференцированная система тарифов, которая должна учитывать плату альтернативных операторов за использование федеральной сети почтовой связи, а также государственную помощь, способствующую развитию конкуренции, защите интересов малоимущих пользователей услуг и поддержке социально значимых видов деятельности (институт подписки на периодические печатные издания и др.);
- гарантия:
 - получения потребителями как услуг почтовой связи, так и непочтовых услуг, предоставляемых организациями почтовой связи. Причем должно быть гарантировано получение как комплексной услуги, так и отдельных ее составляющих;
 - недискриминационного доступа операторов почтовой связи к отдельным составляющим комплексной услуги почтовой связи;
- сохранение и развитие единства почтового пространства, в том числе запрет на закрытие отделений почтовой связи без гарантии обеспечения предоставления услуг почтовой связи;
- организация обособления в рамках «Почты России» (с возможным выведением из состава) конкурентных видов деятельности;
- организация системы размещения заказа на доставку пенсий исходя из региональной (возможно местной) дифференциации размера платежа и аукционного способа отбора операторов – исполнителей заказа;
- развитие сегментов дистанционной торговли, подписки на периодические печатные издания, экспресс-почты.

Лицензирование радиочастот

ФАС России участвовала в подготовке постановления Правительства Российской Федерации от 23 января 2006 г. № 8 «Об утверждении правил проведения торгов на получение лицензий на оказание услуг связи на территории с ограниченными ресурсами сети связи с использованием радиочастотного спектра» в целях расширения сферы применения конкурентных принципов отбора исполнителей работ при ограниченных ресурсах.

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО СВЯЗИ ПРЕПЯТСТВУЕТ СОЗДАНИЮ КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДЫ НА РЫНКЕ УСЛУГ ПОДВИЖНОЙ РАДИОТЕЛЕФОННОЙ СВЯЗИ

13 августа 2007 г. Федеральная антимонопольная служба признала Федеральное агентство связи (Россвязь) нарушившим ч. 1 п. 2 ст. 17 Федерального закона «О защите конкуренции».

Дело было возбуждено по заявлению ОАО «ВымпелКом». В качестве лица, располагающего сведениями о рассматриваемых комиссией обстоятельствах дела, была привлечена Федеральная служба по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия (Россвязь/охранкультура). Нарушение выразилось в утверждении Россвязью условий конкурсов на право получения лицензий на оказание услуг подвижной радиотелефонной связи на территории Дальнего Востока и Сибири.

Согласно информации, представленной на официальном сайте, Россвязь объявила о проведении открытых конкурсов на право получения лицензии на оказание услуг подвижной радиотелефонной связи на территории следующих субъектов Российской Федерации: республик Бурятия и Саха (Якутия), Приморского, Камчатского и Хабаровского краев, Иркутской, Читинской, Магаданской, Сахалинской, Амурской областей, Еврейской автономной области, Усть-Ордынского Бурятского, Агинского Бурятского, Корякского, Чукотского автономных округов – со сроком начала оказания услуг подвижной радиотелефонной связи не позднее двух лет со дня принятия решения о выдаче лицензии в полосах радиочастот.

Из опубликованной конкурсной документации следует, что конкурсные предложения будут оцениваться по балльной системе с учетом определенных критериев оценки участников конкурса. Причем представленные критерии оценки конкурсных предложений участников предоставляют очевидное преимущество операторам, имеющим лицензии на конкурсные территории, и необоснованно ограничивают доступ к участию в торгах других операторов, не имеющих лицензии на эти территории. Указанное следует из того, что основным критерием оценки конкурсных предложений участников является наличие у участника конкурса (на момент принятия решения о проведении конкурса) лицензий на осуществление деятельности в области оказания услуг связи на конкурсной территории лота. Из условий оценки конкурсных предложений следует, что наибольшее количество баллов, а соответственно и лицензии, выставленные на конкурсы, получают операторы связи, которые уже имеют лицензии на конкурсные территории.

Заместитель руководителя ФАС России А. Голомолзин подчеркнул, что «от прозрачности и обоснованности процедур распределения частотного ресурса очень много зависит на рынке услуг связи, где у страны есть все необходимые предпосылки развиваться динамично и успешно. К сожалению, и ранее нарушения антимонопольного законодательства неоднократно выявлялись в действиях уполномоченных органов власти.

В частности, ранее ФАС России признала Государственную комиссию по радиочастотам (ГКРЧ) нарушившей антимонопольное законодательство при отказе ОАО «ВымпелКом» в выделении полос радиочастот на территории Дальневосточного региона (обязательное условие для получения лицензии) в случаях, когда запрашиваемые полосы радиочастот были выделены другим операторам связи без территориальных ограничений. На основании решения ФАС России ГКРЧ было выдано предписание об отмене незаконных решений и принятии соответствующих решений при рассмотрении поданных заявок ОАО «ВымпелКом» на выделение частот для получения лицензии на деятельность оператора связи на территории Дальневосточного региона. Законность и обоснованность этого решения подтверждена в судебном порядке, однако оно так и не было исполнено».

Как отметил А. Голомолзин, «установив дискриминационные условия конкурсов по отношению к операторам связи, вновь входящим на рынок услуг подвижной радиотелефонной связи Дальневосточного региона, Россвязь ограничивает права и законные интересы участников или потенциальных участников на получение лицензий, выставленных на конкурсы, и, следовательно, на осуществление предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации в условиях конкуренции, препятствует входу новых операторов на рынок подвижной радиотелефонной связи на территории Дальневосточного региона, что препятствует развитию конкурентной среды на указанном рынке».

По итогам рассмотрения дела ФАС России признала Россвязь нарушившей антимонопольное законодательство и решила обратиться с иском в Арбитражный суд о признании торгов недействительными. Кроме того, ФАС России решила направить в Россвязь/охранкультура рекомендации относительно условий конкурсной документации по торгам

с учетом результатов рассмотрения по данному делу.

В сентябре 2006 г. Арбитражный суд г. Москвы обязал Государственную комиссию по радиочастотам выдать сотовой компании «ВымпелКом» лицензии на GSM-связь по всей территории Дальнего Востока. Сотовый оператор, работающий в Дальневосточном федеральном округе только в Хабаровском крае, Амурской области, на Камчатке и Сахалине через приобретенные им локальные компании «Даль Телеком Интернэшнл» и «Сахалин Телеком Мобайл», добивался от ГКРЧ дальневосточных частот более пяти лет.

В августе 2007 г. у вице-преьера Александра Жукова состоялось совещание, на котором обсуждался вопрос проведения конкурсов на получение частот GSM в российских регионах, в частности на Дальнем Востоке. В итоге было принято решение продолжить проведение тендеров на ранее утвержденных Правительством России условиях. Главе Россвязьохранкультуры Борису Боярскому пришлось отменить свой же приказ о переносе конкурсов с целью коррекции их условий.

Конкурсы за лицензии GSM 900/1800 в 60 регионах России были запланированы Россвязью на апрель 2007 г. В июне полномочия по проведению конкурсов были переданы сформированной при Россвязьохранкультуре конкурсной комиссии. Тогда же сотовая компания «ВымпелКом» обратилась с иском в арбитражный суд и с жалобой в ФАС России, требуя пересмотреть условия конкурсов.

«ВымпелКом» возмутили условия тендера, по которым преимущество на торгах получали местные операторы, уже оказывающие услуги фиксированной или транкинговой связи в разыгрываемом регионе. Благодаря таким нюансам на тендерах 18 и 19 июля «ВымпелКом» смог выиграть лицензии только на Корякию, Магаданскую и Еврейскую автономную области. Основной же пакет лицензий (11 регионов) достался компании «Сумма Телеком», новичку сотового рынка. 25 июля Россвязьохранкультура решила пересмотреть условия оставшихся конкурсов, с этой целью назначив дату их проведения на более поздний срок. 13 августа жалобу «ВымпелКома» удовлетворила ФАС России, решив, что упомянутые условия противоречат закону «О конкуренции». ФАС России также собиралась обратиться в арбитраж, с тем чтобы опротестовать итоги уже состоявшихся конкурсов.

«Изданный во вторник приказ Россвязьохранкультуры свидетельствует о незаконности действий данного ведомства, – говорит PR-директор «Суммы Телеком» Игорь Рябов. – Мы хотим конкурировать не с незаконными действиями чиновников, а с игроками на рынке по прозрачным правилам. Надеемся, что незаконные действия чиновников на этом закончатся»²³⁸.

Пресечение нарушений антимонопольного законодательства на рынке связи

Одной из важных задач, стоящих перед антимонопольной службой, является пресечение нарушений на рынке связи. По данным ФАС России, более 65% нарушений антимонопольного законодательства, устраненных в 2004 г., приходилось на предприятия ТЭК, транспорта и связи. Из них на связь – 9%²³⁹.

Одним из наиболее громких дел было дело в отношении сотовых операторов «большой тройки», о котором шла речь в главе 2.

ОАО «ДАЛЬСВЯЗЬ» ПЕРЕЧИСЛИЛО В БЮДЖЕТ БОЛЕЕ 200 МЛН РУБЛЕЙ

1 ноября 2007 г. общество «Дальневосточная компания электросвязи» (ОАО «Дальсвязь») проинформировало Федеральную антимонопольную службу о перечислении в бюджет незаконно полученного дохода в размере 205 767 523 рублей.

Напомним, 17 ноября 2005 г. ФАС России признала ОАО «Дальсвязь» нарушившим п. 1 ст. 5 Федерального закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках». Дело было возбуждено по жалобе ЗАО «Примтелефон» (предоставляющего услуги подвижной радиотелефонной связи под брендом «МТС»). Нарушение выразилось в установлении и поддержании монопольно высоких цен, создании условий доступа на товарный рынок, которые ставят один или несколько хозяйствующих субъектов в неравное положение по сравнению с другим или другими хозяйствующими субъектами. По итогам рассмотрения дела ФАС России предписала ОАО «Дальсвязь»:

- исключить из преysкурантов на услуги связи для операторов связи тарифы за «умощнение сети связи»;
- внести в договоры о присоединении и межсетевом взаимодействии, заключенные с ЗАО «Примтелефон», изменения в части исключения положений об оплате тарифов за «умощнение сети связи»;

²³⁸ Ходонова А., Малахов А. Частота и порядок // Коммерсантъ (Хабаровск). – 2007. – 16 авг.

²³⁹ Анатолий Голомолзин: практика применения антимонопольного законодательства требует изменений [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_2031.shtml.

- направить другим операторам присоединенных сетей оферты об исключении из заключенных с ОАО «Дальсвязь» договоров о присоединении и межсетевом взаимодействии положения об оплате тарифов за «умощнение сети связи».

ОАО «Дальсвязь» не согласилось с решением и предписанием антимонопольного органа и обжаловало его в судебном порядке. Правомерность и обоснованность решения ФАС России в этой части была подтверждена судами всех инстанций. Кроме того, ОАО «Дальсвязь» было выдано предписание о перечислении в федеральный бюджет прибыли, полученной в результате нарушения антимонопольного законодательства, – более 200 млн рублей. Данное предписание, также оспоренное ОАО «Дальсвязь» в арбитражном суде, изначально было отменено в судебном порядке. Однако Федеральный арбитражный суд Московского округа, отменив ранее принятые решения первой и апелляционной инстанций в этой части, направил дело на новое рассмотрение. Суды на новом рассмотрении также подтвердили правомерность позиции антимонопольного органа. После долгих судебных разбирательств предписание ФАС России в отношении компании «Дальсвязь» вступило в законную силу. Таким образом, ОАО «Дальсвязь» должно было выполнить требования о перечислении незаконно полученного дохода в федеральный бюджет.

«Наказание должно быть неотвратимым и адекватным последствиям нарушения. Такая практика оказывает дисциплинирующее влияние и на других участников рынка, предотвращая возможные нарушения антимонопольного законодательства», – отметил заместитель руководителя ФАС России А. Голомолзин.

Оценивая итоги деятельности ФАС России по развитию конкуренции на рынке связи, можно отметить, что основным достижением ФАС России в сфере связи является либерализация рынка дальней связи. Антимонопольный орган долго и планомерно говорил о необходимости развития рынка дальней связи. В результате в настоящее время монополия «Ростелекома» на предоставление услуг дальней связи постепенно разрушается с вхождением на рынок новых операторов связи.

Безусловно, заслуживает внимания планомерная деятельность ФАС России по развитию рынка почтовой связи. Ежегодно антимонопольному органу удается пресечь огромное количество нарушений со стороны ФГУП «Почта России».

Не редкость в практике ФАС России и дела в отношении органов власти, препятствующих доступу хозяйствующих субъектов на рынок или создающих необоснованные преимущества для одной из компаний на рынке. В ФАС России регулярно поступают жалобы на связистов при выделении ими лицензий на оказание услуг связи. Как правило, антимонопольному органу удается доказать свою правоту в суде по таким делам.

Таким образом, можно сделать вывод, что ФАС России активно участвует в реформировании отрасли связи, способствует развитию конкурентных отношений в сфере связи и эффективно пресекает нарушения на этом рынке.

Почему люди не летают?

Транспорт – важнейшая составная часть производственной инфраструктуры Российской Федерации. Устойчивое и эффективное функционирование транспорта является необходимым условием высоких темпов экономического роста, обеспечения целостности, национальной безопасности и обороноспособности страны, повышения качества жизни населения, рациональной интеграции Российской Федерации в мировую экономику.

По словам министра транспорта Российской Федерации Игоря Левитина, «в силу своих системообразующих и связующих функций транспорт напрямую влияет на эффективность и конкурентоспособность большинства хозяйствующих субъектов, задает и обеспечивает динамику регионального развития, создает базу для ускорения и диверсификации экономического роста и расширения внешнеторговых связей. И от того, в какой мере транспортный сектор сможет удовлетворить растущий спрос на транспортные услуги, зависит решение общенациональной задачи по удвоению ВВП». Министр заявил, что в положениях Транспортной стратегии в качестве основы функционирования рынка транспортных услуг определена конкуренция независимых негосударственных транспортных организаций²⁴⁰.

По данным ФАС России, доля расходов на транспорт в общих потребительских расходах работающей части населения составляет от 5 до 7%. При этом недовольство ростом транспортных тарифов высказали 77% опрошенных Левада-Центром, то есть недовольство тарифами находится на третьем месте – сразу после товаров первой необходимости и услуг ЖКХ²⁴¹.

В то же время, по данным Министерства транспорта России, в последние годы транспорт удовлетворял растущий спрос на перевозки грузов и пассажиров. При этом наблюдалось снижение грузоёмкости экономики и рост подвижности населения. В 2005 г. грузооборот всех видов транспорта, кроме трубопроводного, вырос по отношению к 2004 г. на 2,6%, объем перевозок – на 8,1%. К 2010 г. предполагается рост коммерческого грузооборота в 1,3 раза по отношению к 2005 г. (2005 г. – 2 087 млрд тонно-километров), пассажирооборота транспорта общего пользования – в 1,2 раза (2005 г. – 468,4 млрд пассажиро-километров)²⁴².

Уровень развития транспортной системы в настоящее время нельзя назвать удовлетворительным. Системной проблемой транспортной отрасли является несоответствие между низким уровнем ее развития, эффективностью и качеством функционирования и возрастающим спросом экономики и общества на транспортные услуги. Это проявляется в следующем:

1. Состояние опорной транспортной сети не соответствует существующим и перспективным грузо- и пассажиропотокам. В начале 1990-х гг. с распадом народнохозяйственных связей нарушилась координация и соотношение между пропускной способностью отдельных видов транспорта и развитием производительных сил в Российской Федерации. Это привело к возникновению многочисленных проблемных точек и «узких мест» в опорной транспортной сети: мостовые переходы через крупные естественные преграды (реки и горные массивы), водные пути и судоходные гидротехнические сооружения, подъездная инфраструктура к морским торговым портам и узловым аэропортам. Автомобильные и железнодорожные подъездные пути к крупнейшим морским портам – Новороссийск, Санкт-Петербург, Махачкала – не обеспечивают резко возросший поток грузов, восемь из 10 узловых аэропортов не имеют пассажирского железнодорожного сообщения, включая главные международные «ворота страны» – аэропорт Шереметьево.
2. Транспортные технологии не отвечают современным требованиям эффективного функционирования транспорта в условиях рынка, препятствуют удовлетворению растущего спроса на качественные транспортные услуги, снижению себестоимости перевозок, оптимальному использованию существующей транспортной инфраструктуры. Доля транспортных затрат в себестоимости отечественной продукции составляет 15–20% против 7–8% в странах с развитой рыночной экономикой.

240 Доклад министра транспорта Российской Федерации И. Е. Левитина на заседании Правительства Российской Федерации 28 апреля 2005 г. «Транспортная стратегия Российской Федерации» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mintrans.ru>.

241 Анализ рынка пассажирских маршрутных внутригородских перевозок [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/analyses/transport/a_10500.shtml.

242 Стратегия развития транспорта Российской Федерации на период до 2010 г. [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mintrans.ru>.

3. Уровень доступности и качество транспортных услуг не отвечают потребностям населения страны. Общественный пассажирский транспорт в городах и пригородных зонах не в состоянии обеспечить спрос на качественные пассажирские перевозки. Значительная часть сельских населенных пунктов страны не обеспечена связью по дорогам с твердым покрытием с опорной транспортной сетью. Воздушный транспорт, важнейший для Российской Федерации с учетом дальних расстояний пассажирских перевозок, не является доступным для большинства населения страны. Особенно сложная ситуация с обеспечением населения авиаслужбами наблюдается в тех частях страны, где воздушные перевозки являются безальтернативными.
4. Наблюдается существенное отставание темпов развития дорожной сети от темпов автомобилизации общества. Сегодня около трети федеральных автомобильных дорог работают в режиме перегрузки, особенно на подходах к крупным городам. Слаборазвитая дорожная сеть стала оказывать негативное влияние на экономику страны, сдерживая мобильность населения и развитие целого ряда богатых природными ресурсами регионов.
5. Основные фонды всех видов транспорта обновляются недостаточными темпами, в результате их износ достиг 55–70% и продолжает нарастать. Это влечет за собой снижение уровня безопасности транспортного процесса, рост транспортных издержек и может стать причиной возникновения дефицита провозных и пропускных возможностей в отдельных элементах транспортной системы. При этом финансово-экономические механизмы, обеспечивающие воспроизводство основных фондов и инновации, недостаточно эффективны и в не в полной мере адаптированы к особенностям транспортной системы.
6. Сохраняется определенная зависимость внешней торговли от иностранных коммуникаций и перевозчиков, не до конца используется транзитный потенциал Российской Федерации. Мощности портовой инфраструктуры не позволяют обеспечивать переработку российских внешнеторговых грузов в портах Российской Федерации. Дефицит перегрузочных мощностей по стратегическим экспортным грузам (нефть, уголь, зерно, минеральные удобрения, химические грузы) препятствует диверсификации и наращиванию объемов внешней торговли. В соответствии с приоритетами Энергетической стратегии России на период до 2020 г. и прогнозными балансами топливно-энергетических ресурсов требуется развитие системы магистральных трубопроводов согласно современной и перспективной структуре грузопотоков. Положение отечественных перевозчиков на мировом рынке транспортных услуг не отвечает их реальным возможностям. В совокупной стоимости услуг на российском рынке международных автомобильных перевозок доля российских перевозчиков составляет только 39%. Одной из причин является устаревший подвижной состав, не отвечающий современным требованиям по экологической чистоте, топливопотреблению и другим показателям. Доля российского флота во внешнеторговых перевозках составляет лишь 4%. Значительная часть флота, контролируемого российскими судовладельцами, зарегистрирована в иностранных судовых реестрах, что обусловлено отсутствием в настоящее время экономической мотивации для регистрации судна и прав собственности на него в Российской Федерации.
7. Показатели безопасности транспортного процесса, в первую очередь дорожного движения, не соответствуют мировому уровню. В дорожно-транспортных происшествиях ежегодно погибают более 36 тыс. человек и получают травмы более 200 тыс. человек. Из-за загрязнения окружающей среды транспортными выхлопами в городах России ежегодно преждевременно умирает не менее 21 тыс. человек. Общий ущерб от таких негативных последствий транспортной деятельности, как аварийность, загрязнение окружающей среды, потери экономики и общества от перегрузки транспортных коммуникаций, ежегодно составляет не менее 7–8% валового внутреннего продукта.
8. Значительно обострились проблемы обеспечения транспортной безопасности и антитеррористической устойчивости транспортной системы. Таким образом, проблема в целом и отдельные ее аспекты создают угрозу ограничения экономического роста и реализации социальных программ развития страны²⁴³.

Реформирование железнодорожного транспорта

Российские железные дороги являются ключевым, а в некоторых случаях единственным способом перевозки грузов и передвижения пассажиров. Реформа железнодорожного транспорта играет важную роль в поддержании социально-экономической стабильности в стране и обеспечении роста эффективности экономики.

Отечественные железные дороги по размерам перевозок занимают третье место в мире (после США и Китая) со значительным отрывом от других стран. Значительная роль железнодорожного транспорта в России определяется рядом постоянных специфических факторов, которые необходимо учитывать при разработке кратко- и долгосрочных прогнозов объемов перевозок, выполняемых железными дорогами.

Системный анализ современного состояния железнодорожного транспорта в России и тенденций его развития показывает, что, несмотря на его стабильную работу, для отрасли в целом характерен ряд серьезных проблем:

1. Уровень эффективности железнодорожного транспорта, ассортимент и качество услуг, предоставляемых пользователям, не в полной мере отвечают требованиям складывающейся экономической ситуации.
2. Система государственного регулирования деятельности железнодорожного транспорта недостаточно эффективна.
3. Высокая степень износа основных фондов отрасли в условиях прогнозируемого роста спроса на перевозки требует больших затрат на их текущее содержание и ремонт, создает опасность потери технологической устойчивости железнодорожного транспорта и определяет значительную потребность в инвестициях. По данным ФАС России, средний возраст универсальных вагонов ОАО «РЖД» на начало 2006 г. достиг 21,5 года, то есть износ составляет 80,9%²⁴⁴.

В условиях экономического роста ключевыми требованиями для эффективной работы железнодорожного транспорта становятся снижение собственных затрат, повышение мотивации работников отрасли, способность удовлетворять возрастающие требования пользователей к качеству услуг и гибко реагировать на изменения спроса. Решение этих вопросов связано в первую очередь с формированием и развитием конкуренции в сфере перевозок.

Согласно Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2001 г. № 384, реформирование железнодорожного транспорта проводится в три этапа:

- первый этап – 2001–2002 гг.;
- второй этап – 2003–2005 гг.;
- третий этап – 2006–2010 гг.

Первый этап реформирования железнодорожного транспорта включал в себя, в частности, развитие конкурентного сектора в сфере железнодорожных перевозок, в том числе:

- создание грузовых компаний-операторов, владеющих собственным подвижным составом;
- создание условий для недискриминационного доступа к инфраструктуре железнодорожного транспорта пользователей услуг, оказываемых на железнодорожном транспорте;
- осуществление мероприятий по обеспечению взаимного доступа организаций федерального железнодорожного транспорта и организаций, владеющих инфраструктурой железнодорожного транспорта, к инфраструктурам железнодорожного транспорта друг друга;
- продолжение приватизации и вывод из структуры федерального железнодорожного транспорта отдельных предприятий, не связанных с организацией движения и обеспечением аварийно-восстановительных работ и входящих в потенциально конкурентный сектор.

Второй этап реформирования железнодорожного транспорта предполагал реорганизацию открытого акционерного общества «Российские железные дороги» путем выделения в дочерние акционерные общества самостоятельных структурных подразделений, осуществляющих отдельные виды предпринимательской деятельности на железнодорожном транспорте (пассажирские перевозки в дальнем следовании, отдельные специализированные грузовые перевозки, перевозки пассажиров в пригородном сообщении, услуги по ремонту технических средств и производству запасных частей, а также иные виды деятельности, не связанные с перевозками). Также на этом этапе планировалось создать условия для повышения уровня конкуренции в сфере грузовых и пассажирских перевозок и перейти к свободному ценообразованию в конкурентных секторах.

На третьем этапе реформирования железнодорожного транспорта планируется разделение инфраструктурной и перевозочной деятельности. Это позволит грузоотправителю выбирать не только собственника вагона для

²⁴⁴ Анализ рынка услуг в сфере перевозок грузов железнодорожным транспортом [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/competition/goods/analysis/a_8382.shtml.

перевозки, но и собственника локомотивной тяги. При этом должны быть отработаны возможные организационные, правовые, тарифные предпосылки для этого, в частности выделение локомотивной составляющей в тарифе²⁴⁵.

Таким образом, можно сделать вывод, что программа предусматривает ряд мер по демополизации отраслевых рынков.

Реформирование железнодорожного сектора в России проходит в русле реформирования отрасли в ведущих западных странах. Так, в 1991 г. была принята директива Европейского союза «О развитии предприятий железнодорожного транспорта ЕС», определившая необходимость проведения реформы и ее условия. К началу реформы в ЕС уже был опыт функционирования государственных железнодорожных компаний в качестве хозяйствующих субъектов. Вместе с тем отрасль испытывала серьезные финансовые проблемы, такие как большая задолженность, убыточность пассажирских перевозок, потеря значительной доли рынка из-за растущей конкуренции со стороны других видов транспорта. При этом в ЕС отсутствовала проблема перекрестного субсидирования, так как убыточные пассажирские перевозки как общественно значимые услуги субсидировались государством. Еще одной особенностью стал высокий уровень интегрирования отрасли, технического прогресса и качества обслуживания пользователей, а также фактическое отсутствие значения фактора национальной безопасности для данной отрасли²⁴⁶.

Государства ЕС демонстрировали свою готовность к оказанию необходимой поддержки: погашение задолженности, продолжение субсидирования убыточных видов перевозок, вложение инвестиций в инфраструктуру – и в ряде случаев, как, например, в Германии, к решению социальных проблем работников отрасли.

В Великобритании в 1994 г. было проведено юридическое разделение компаний по управлению инфраструктурой, по обслуживанию инфраструктуры, компаний, владеющих подвижным составом, и компаний, осуществляющих пассажирские и грузовые перевозки. Таким образом, Великобритания пошла по пути разделения железнодорожной инфраструктуры и перевозок на отдельные составляющие. С 1996 г. все эти компании, включая инфраструктурную компанию, находятся в частной собственности.

Передача сети железных дорог частной компании Railtrack в настоящее время подвергается критике, поскольку компания не проводила необходимых инвестиционных мероприятий по модернизации и расширению сети железных дорог и не смогла добиться устойчивой рентабельности. Более того, в апреле 2001 г. Railtrack потребовала предоставления ей государственных дотаций в размере 1,5 млрд долларов, после чего государство объявило о введении в органы управления этой компании своих представителей с целью установления контроля над этой компанией.

В Германии разработка концепции структурной реформы государственных железных дорог началась еще в 1989 г. Соответствующие законодательные нормы, включая изменения в Конституцию, вступили в силу в 1994 г. В результате этих преобразований была создана единая вертикально интегрированная компания – холдинг Deutsche Bahn AG. Основной ее задачей является управление концерном и выполнение функции единственного акционера в пяти акционерных обществах, в которые были выделены отдельные направления деятельности железнодорожного хозяйства:

- дальние перевозки;
- пригородное сообщение;
- грузоперевозки;
- сеть железных дорог;
- пассажирские вокзалы.

По Конституции при продаже акций отдельных компаний и (или) самой холдинговой компании на фондовых биржах большинство акций компании, владеющей инфраструктурой, должно оставаться в собственности государства. Несмотря на противодействие руководства холдинга, Министерство транспорта Германии и компетентная независимая консультационная комиссия настаивали на том, что монополия холдинговой компании на инфраструктуру должна быть прекращена. При этом инфраструктура не подлежала приватизации и должна была оставаться в собственности государства.

Во Франции в 1997 г. из единой государственной компании «Французские железные дороги» была выделена и преобразована в акционерное общество компания по управлению инфраструктурой «Французская железнодорожная сеть» с сохранением 100% акций в руках государства. «Французские железные дороги» остались единым оператором, обеспечивающим весь объем транспортной деятельности, а также весь комплекс работ по обслуживанию и эксплуатации железных дорог.

В США до реформы железные дороги представляли собой несколько вертикально интегрированных компаний, осу-

245 Артемьев И. Ю. Либерализация и структурные преобразования естественных монополий как фактор экономического развития // Доклад на 6-й ежегодной конференции МКС. – 2007. – 1 июня.

246 Реформа железнодорожного транспорта за рубежом [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.zeka.ru/railroad/facts/other_countries.

ществляющих деятельность с использованием своих инфраструктур. При проведении реформ обозначились следующие проблемы: конкуренция со стороны других видов транспорта, излишняя зарегулированность, наличие обязательного перекрестного субсидирования. Снижение доли железнодорожных перевозок и близость к банкротству в 1970 г. подтолкнули к разделению структуры железнодорожного транспорта. Междугородные пассажирские перевозки были выделены в государственную компанию Amtrak. Многие пригородные перевозки были переданы на местный уровень. Amtrak, осуществляя междугородные пассажирские перевозки, платит за пользование чужой инфраструктурой. Компании, не имеющие своих вагонов, используют вагоны других компаний на возмездной основе. Допускается множество видов контрактных соглашений по доступу (совместному использованию, владению) к частям инфраструктуры, однако заключение таких соглашений является добровольным. Государство разрешило закрывать убыточные линии, сняло часть антимонопольных ограничений; кроме того, были легализованы контрактные тарифные соглашения. Орган, регулирующий железнодорожный транспорт, независим от правительства. В его ведении находятся допуск новых компаний на рынок и разрешение конфликтных ситуаций. Общим результатом проводимых реформ стало общее повышение объемов перевозок, качества предоставляемых услуг и ориентированности на потребителя.

Процесс преобразований в Европе и США эволюционирует в сторону децентрализации управления отдельными видами деятельности. Так, вертикально интегрированные единые компании со временем акционируются, преобразуются в холдинги; естественно-монопольный (инфраструктура) и потенциально конкурентный (перевозки) секторы юридически разделяются с последующей приватизацией последнего. Но инфраструктура, как правило, остается под контролем государства. Кроме того, делается общий вывод о нецелесообразности горизонтального разделения инфраструктуры, которое ведет к фактическому созданию региональных монополий.

Как успешный следует оценивать опыт регионального разделения перевозочной деятельности (Германия, Франция) с передачей региональным властям соответствующей части бюджетных средств для компенсации компаниям-перевозчикам убытков от местных и региональных пассажирских перевозок.

Железные дороги в России обеспечивают львиную долю грузоперевозок в стране. Поступления от перевозки грузов равны примерно 80% всех доходов компании и обеспечивают функционирование и развитие железнодорожного транспорта. При этом грузовые перевозки являются источником поддержания нерентабельных, но социально значимых сфер транспортного производства. ФАС России провела анализ данного рынка с целью выяснения состояния конкуренции на нем и определения перспектив его развития.

По данным ФАС России, объем (грузооборот) российского рынка железнодорожных перевозок в 2005 г. был равен 1,858 млрд тонно-километров, демонстрируя прирост на 13,4% за период с 2003 г. Основными его секторами являются:

- уголь – 30,2%;
- нефть и нефтепродукты – 16,8%;
- черные металлы и руды – 16,2%;
- минерально-строительные грузы – 10,2%.

Являясь практически единственным железнодорожным перевозчиком в стране, ОАО «РЖД» предоставляет услуги перевозки значительному числу клиентов. Так, в 2005 г. общее число клиентов составило около 50 тыс. Необходимо отметить, что 20 крупнейших клиентов обеспечивают 30% выручки и 24% объема перевозок²⁴⁷.

В ФАС России отмечают, что в условиях формирующегося рынка услуг на железнодорожном транспорте и продолжающейся структурной реформы отрасли основной тенденцией на рынке является сокращение доли перевозок в вагонах ОАО «РЖД» в связи с активной конкурентной деятельностью независимых операторов. Темпы роста грузооборота в вагонах независимых операторов превышают аналогичные показатели у ОАО «РЖД». Перераспределение объемов перевозок происходит неравномерно по всем грузам: доля независимых операторов в высокодоходных перевозках (нефти и нефтепродуктов, черных металлов, химикатов и удобрений, лесных грузов) растет быстрее.

По данным антимонопольного органа, несмотря на существенное падение доли перевозок в вагонах ОАО «РЖД», компания остается крупнейшим игроком на рынке: доля в грузообороте в 2005 г. составила 68,9%²⁴⁸. Падение доли рынка железнодорожных перевозок в вагонах ОАО «РЖД» произошло в основном за счет того, что прирост нового грузооборота пришелся на вагоны независимых операторов.

247 Анализ рынка услуг в сфере перевозок грузов железнодорожным транспортом [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/competition/goods/analysis/a_8382.shtml.

248 Там же.

Сильно развита конкуренция в перевозках нефтяного мазута, битума и гудрона, пива, бензина, железной и неметаллической руды, стальных заготовок, азотных удобрений, керосина – в данных сегментах доля ОАО «РЖД» не превышает 50%.

Анализ ФАС России грузооборота по родам подвижного состава также показывает наличие развитой конкуренции, в особенности в сфере предоставления вагонного парка при перевозках в рефрижераторном подвижном составе, на платформах, в цистернах, думпкарах и окатышевозах.

Первый вице-премьер Сергей Иванов, курирующий отрасль, заявил, что в осуществлении транзитных перевозок Россия должна выйти на международные стандарты по таким показателям, как скорость доставки и сохранность грузов, комфортность пассажирских перевозок, безопасность движения и экономическая эффективность²⁴⁹.

В результате проведенного анализа грузоперевозок железнодорожным транспортом ФАС России установила:

1. Развитие конкуренции на рассматриваемом рынке услуг по перевозке грузов на железнодорожном транспорте осуществляется главным образом за счет инвестиций в вагонный парк промышленных предприятий, компаний-операторов, не относящихся к железнодорожному транспорту общего пользования.
2. Выделение из состава ОАО «РЖД» дочерних обществ (ОАО «Рефсервис», ОАО «ТрансКонтейнер») сопровождается повышением стоимости перевозок грузов на 20–25%.
3. Реформирование железнодорожного транспорта проводится в условиях отставания принятия нормативных правовых актов от административного регулирования процесса²⁵⁰.

По мнению руководителя ФАС России Игоря Артемьева, реформа железнодорожной отрасли привела к тому, что в нашей стране появились частные перевозчики. «Более 40% вагонов под перевозки грузов принадлежат частным компаниям, но пока они не могут стать полноценными частными операторами из-за проявления монополизма ОАО «РЖД», – заявил он²⁵¹.

Министр транспорта Российской Федерации И. Левитин оценил процесс реформы на РЖД как положительное явление и отметил, что «ее результат уже заметен, пошли частные инвестиции в подвижной состав». По данным министра, в России насчитывается 2 450 владельцев подвижного состава, в том числе 52 компании, имеющие в своем распоряжении более тысячи вагонов и цистерн. В 2003 г. независимые операторы приобрели 23,0 тыс. вагонов, а ОАО «РЖД» – 3,5 тыс. В первом полугодии 2004 г. операторы приобрели 15 тыс. вагонов против 2 тыс. вагонов ОАО «РЖД». Всего же с 2001 г. частными компаниями проинвестировано в вагоны более 1,0 млрд долларов²⁵².

Вице-премьер Правительства России С. Иванов полагает, что «очень важно, чтобы формируемая нами модель обеспечивала равные условия конкуренции для всех участников рынка»²⁵³. По словам заместителя руководителя ФАС России Анатолия Голомолзина, в качестве основных направлений развития рынка транспортных услуг российское антимонопольное ведомство рассматривает сокращение монопольного сектора на рынке, разделение потенциально конкурентных и монопольных сфер транспортной деятельности, обеспечение равноправного доступа потребителей транспортных услуг к инфраструктуре отрасли, устранение неоправданных административных и экономических барьеров, а также целый ряд других²⁵⁴.

Как и многие другие естественные монополии, ОАО «РЖД» в России является постоянным нарушителем антимонопольного законодательства. Антимонопольное ведомство неоднократно признавало ОАО «РЖД» нарушившим антимонопольное законодательство. По данным ФАС России, более 65% нарушений антимонопольного законодательства, устраненных в 2004 г., приходилось на предприятия ТЭК, транспорта и связи. При этом нарушения в области железнодорожного транспорта составили 7%²⁵⁵.

249 Сергей Иванов: Реформа транспорта не должна проводиться за счет пассажиров [Электрон. ресурс]. – 2007. – 16 мая. – Режим доступа: www.rosbalt.ru.

250 Анализ рынка услуг в сфере перевозок грузов железнодорожным транспортом [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/competition/goods/analysis/a_8382.shtml.

251 Контроль за деятельностью естественных монополий остается одним из важнейших приоритетов в работе ФАС России [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_2909.shtml.

252 Обсуждение реформы железнодорожного транспорта России [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.locotrans.ru/home/docs/analytics/reforma.html>.

253 Сергей Иванов: Реформа транспорта не должна проводиться за счет пассажиров [Электрон. ресурс]. – 2007. – 16 мая. – Режим доступа: www.rosbalt.ru.

254 Голомолзин: Развитие конкуренции транспортной отрасли является одним из приоритетов Службы [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_1220.shtml.

255 Анатолий Голомолзин: практика применения антимонопольного законодательства требует изменений [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_2031.shtml

ДЕЛА ПО ПРИЗНАКАМ НАРУШЕНИЙ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОТНОШЕНИИ ОАО «РЖД» НЕ РЕДКОСТЬ В ПРОИЗВОДСТВЕ ФАС РОССИИ

Так, в декабре 2006 г. антимонопольное ведомство выиграло кассационную инстанцию по делу о препятствии деятельности ОАО «Золотое звено» со стороны ОАО «РЖД». Железные дороги препятствовали доступу ОАО «Золотое звено» на рынок грузовых железнодорожных перевозок в прямом международном сообщении через российско-китайскую границу – международный пограничный переход Камышовая – Хунчунь, принадлежащий ОАО «Золотое звено».

В апреле 2006 г. ФАС России выиграла апелляционную инстанцию суда по делу Подольского ППЖТ. В результате ОАО «РЖД» направило письмо в Федеральное агентство железнодорожного транспорта (ФАЖТ), которое издало приказ об открытии железнодорожной станции Силикатная Московской железной дороги – филиала ОАО «РЖД» по §8н (прием и выдача грузов в универсальных контейнерах массой брутто 20 и 24 тонны на подъездных путях) и по §10н (прием и выдача грузов в универсальных контейнерах массой брутто 24 (30) и 30 тонн на подъездных путях) Тарифного руководства № 4 для работы на железнодорожных путях необщего пользования, принадлежащих ОАО «Подольский ППЖТ». Это позволило контейнерному терминалу на подъездных путях ОАО «Подольское ППЖТ» принимать и отправлять грузы в 20- и 40-футовых контейнерах.

В декабре 2005 г. после вмешательства ФАС России монополия заключила договор на оказание услуг на подъездных путях с ОАО «Тольяттиазот». «Северо-Кавказская железная дорога» (филиал ОАО «РЖД») стала принимать грузы назначением на станцию Вышестеблиевскую, предназначенные для «Тольяттиазота».

В июне 2006 г. благодаря усилиям ФАС России была прекращена практика навязывания грузоотправителям, экспедиторским организациям договоров на организацию филиалом ОАО «РЖД» «ТрансКонтейнер» отправления грузов в ускоренных контейнерных поездах. При этом дополнительно взимаемые ОАО «РЖД» платежи увеличивали расходы грузоотправителя на перевозку и являлись повышением ставок действующего прейскуранта.

ФАС России также обязала филиал ОАО «РЖД» «Московская железная дорога» заключить договор на организацию расчетов за перевозку грузов с ЗАО «РК “Паритет”», которое осуществляет перевозки грузов собственным изотермическим подвижным составом в интересах Минобороны России. Действия ОАО «РЖД» нарушали не только антимонопольное законодательство, но и ст. 7 Устава железнодорожного транспорта, в которой указывается, что воинские перевозки должны осуществляться в приоритетном порядке.

В июне 2007 г. Арбитражный суд г. Москвы признал правомерными решение и предписание ФАС России в отношении ОАО «РЖД» по делу ОАО «Азот». Нарушение выразилось в том, что ОАО «РЖД» не принимало к перевозке аммиачную селитру в мягких контейнерах в полувагонах без заключения договора перевозки на особых условиях. От грузоотправителя требовалось заключение договора на особых условиях, что влекло за собой значительное удорожание перевозки. По итогам рассмотрения дела ФАС России предписала ОАО «РЖД» принимать к перевозке селитру аммиачную в мягких контейнерах в полувагонах парка ОАО «РЖД» в порядке, предусмотренном ст. 10, 11 Устава железнодорожного транспорта.

ФАС РОССИИ ПРИМЕНИЛА ПЕРВЫЕ «ОБОРОТНЫЕ» ШТРАФЫ В ОТНОШЕНИИ ОАО «РЖД»

8 октября 2007 г. Федеральная антимонопольная служба оштрафовала ОАО «РЖД» на 22 780 тыс. рублей. Ранее ФАС России установила в действиях ОАО «РЖД» нарушение п. 5 ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О защите конкуренции», однако дело было прекращено в связи с добровольным устранением ОАО «РЖД» нарушения антимонопольного законодательства в ходе рассмотрения дела.

Дело в отношении ОАО «РЖД» было возбуждено по обращению ОАО «Пивоваренная компания “Балтика”», ООО «Пивоварня Хейнекен» с привлечением к рассмотрению данного дела Союза российских производителей пивобезалкогольной продукции. Нарушение выразилось в том, что ОАО «РЖД», занимающее доминирующее положение на рынке железнодорожных перевозок грузов по железнодорожным путям общего пользования, необоснованно отказало ОАО «Пивоваренная компания “Балтика”», ООО «Пивоварня Хейнекен» в заключении договора на перевозку пива пастеризованного в собственных, арендованных крытых вагонах в летний и переходные периоды.

ОАО «РЖД» устранило нарушение антимонопольного законодательства, разослав телеграмму об установлении особых условий перевозки в универсальных крытых вагонах, дооборудованных теплоизоляцией по технологии ГУП ВНИАС МПС России консервов, соков (стерилизованных, сульфитированных), сиропов, нектаров овощных и плодово-ягодных, напитков безалкогольных и слабоалкогольных, пива пастеризованного, минеральной воды, вин (кроме шампанского, игристого и газированного), кетчупов, томатной пасты, концентрированных пюре томатного, овощного и плодово-ягодного, компотов, джемов, варенья, конфитюров, повидла.

Однако по итогам рассмотрения дела ФАС России установила, что ОАО «РЖД» совершило действия, признаваемые

злоупотреблением доминирующим положением. Ранее по аналогичному делу ОАО «РЖД», не согласившись с решением антимонопольного органа, обжаловало его в судебном порядке. Суды трех инстанций подтвердили правомерность решения ФАС России. Руководствуясь ст. 23.48, ч. 1 ст. 29.9, а также ст. 14.31 КоАП, ФАС России постановила наложить на ОАО «РЖД» штраф в размере 22 780 тыс. рублей.

Как отметил заместитель руководителя ФАС России А. Голомолзин, «закон о внесении изменений в КоАП предполагает смягчение наказания для тех компаний, которые добровольно устранили нарушения либо содействовали антимонопольной службе в проведении расследований. Это мы и можем видеть на примере ОАО «РЖД». В случае если бы ОАО «РЖД» добровольно не устранило нарушение антимонопольного законодательства, в отношении него были бы применены более жесткие штрафы – порядка 100 млн рублей.

Воздушный транспорт

По данным Министерства транспорта Российской Федерации, в России в 2004 г. наблюдался устойчивый рост пассажирских перевозок на всех видах транспорта. Наибольший рост был отмечен на воздушном транспорте – 23,3%, в то время как в среднем по стране – 4,7%. При этом индексы тарифов на пассажирские и грузовые перевозки не превышали индекса потребительских цен и не являлись стимулирующим фактором инфляции. При этом в гражданской авиации ухудшилась аэродромная инфраструктура. Системы безопасности в большинстве аэропортов нуждаются в модернизации. Примерно 50% из них плохо обеспечены досмотровым оборудованием.

В Минтрансе России считают, что воздушный транспорт призван сыграть особую роль в международных перевозках. Россия объективно должна играть роль «моста» между странами Европы и государствами Южной, Центральной и Юго-Восточной Азии. По территории России проходят три из девяти общеевропейских транспортных коридоров, а также евроазиатские коридоры «Запад – Восток» и «Север – Юг».

ФАС России заинтересовалась состоянием конкуренции в секторе авиационных перевозок. Усилия антимонопольного органа направлены на защиту интересов граждан, повышение качества услуг в данной сфере за счет развития конкурентных отношений.

Так, антимонопольное ведомство принимало участие в подготовке постановления Правительства Российской Федерации от 23 июня 2007 г. № 397 «О лицензировании перевозок воздушным транспортом пассажиров и перевозок воздушным транспортом грузов, а также о совершенствовании государственного регулирования деятельности перевозчиков в сфере воздушных перевозок». При принятии решений была учтена позиция ФАС России о неправомерности лицензирования конкретных авиамаршрутов, что может ограничить сферу перевозок авиакомпаний и противоречит ст. 7 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», в соответствии с которой лицензированию подлежит вид деятельности, а лицензия действует на всей территории Российской Федерации, а также положениям ч. 1 ст. 15 закона «О защите конкуренции», согласно которой запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

ФАС России провела анализ услуг воздушного транспорта и пришла к выводу, что воздушный транспорт в объеме перевозок магистральными видами транспорта занимает более трети всего пассажирооборота и существенную часть грузоперевозок. К кризисным явлениям в гражданской авиации относятся:

- прогрессирующий физический и моральный износ парка воздушных судов;
- низкий уровень инвестиций в гражданское авиастроение и авиацию при высокой капиталоемкости и длительных сроках окупаемости;
- недостаточное использование результатов инновационной деятельности ввиду резкого сокращения финансирования разработки и закупки новой техники, отраслевой науки за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников²⁵⁶.

По данным антимонопольного ведомства, специфической проблемой рынка воздушных перевозок является наличие псевдоконкуренции, не дающей эффективного результата. Ее существование обусловлено наличием множества мелких перевозчиков, не способных конкурировать из-за малого объема перевозок (убыточность). Рациональная экономическая концентрация в отрасли является настоятельной потребностью. При этом нельзя допустить раздела рынка между авиаперевозчиками по территориальному (маршрутному) или иным признакам, полагают в ФАС России²⁵⁷.

256 Услуги воздушного транспорта [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/competition/goods/analysis/a_328.shtml.

257 Там же.

В антимонопольном органе отмечают, что процессы активной концентрации рынка пассажирских перевозок крупнейшими авиаперевозчиками начались в 1998–1999 гг. Почти 90% общего объема данного вида услуг обеспечивают 30 авиакомпаний. При этом на пять из них («Аэрофлот», «Трансаэро» «Пулково», «Красноярские авиалинии» и «Сибирь») приходится более половины пассажирских перевозок в стране.

Комплексным планом по развитию авиационной деятельности в области гражданской авиации, утвержденным Председателем Правительства Российской Федерации, предусмотрено совершенствование конкурентных отношений в данном секторе экономики. Важными направлениями улучшения состояния рынка авиаперевозок являются выделение аэропортов из состава авиапредприятий и правовое обеспечение развития неавиационной деятельности. В условиях рыночных преобразований в гражданской авиации изменилась структура собственности предприятий воздушного транспорта. На смену действовавшим ранее авиапредприятиям, объединявшим в своей структуре авиакомпанию и аэропорт, пришло значительное число хозяйствующих субъектов различных организационно-правовых форм и форм собственности. Большинство объединенных предприятий разделились на авиаперевозочные компании и аэропорты. Часть продолжает функционировать, сохраняя прежнюю структуру.

Постепенно формируются конкурентные секторы услуг по наземному обслуживанию воздушных судов в аэропортах (топливозаправка, обслуживание пассажиров, производство бортового питания и др.), а также услуг по авиаперевозкам. Авиаперевозчики конкурируют на конкретных маршрутах. Кроме того, на определенных направлениях при сопоставимых параметрах перевозки (время нахождения в пути, величина тарифа, качество предлагаемых услуг и пр.) имеет место конкуренция с предприятиями железнодорожного транспорта.

На рынке авиаперевозок имеется около 300 авиапредприятий, из которых около 180 осуществляют собственно перевозочную деятельность, а остальные выполняют авиационные работы для нужд различных отраслей народного хозяйства. С 1991 г. наблюдается снижение объемов перевозок, которое носит устойчивый характер и происходит в основном за счет сокращения объема пассажирских авиаперевозок на внутренних авиалиниях. Основная причина этого – падение спроса на услуги авиаперевозчиков в результате роста авиатарифов, связанного преимущественно с ростом цен на потребляемые предприятиями гражданской авиации материально-технические ресурсы, прежде всего авиатоплива. На международных авиалиниях в настоящее время объемы пассажирских перевозок при определенном их снижении в 1999 г. имеют тенденцию к незначительному, но стабильному росту. За 1998–2000 гг. отмечались положительные тенденции в развитии грузовых авиаперевозок.

Существуют достаточно высокие барьеры для входа на рынок авиаперевозок. Экономические барьеры: высокая капиталоемкость отрасли, низкая платежеспособность потребителей пассажирских авиауслуг.

При этом доминирующим элементом в структуре расходов авиакомпании и, следовательно, в структуре тарифа (в среднем до 40% при мировом уровне 9–12%) является стоимость авиатоплива.

В антимонопольном органе отмечают, что рост числа авиакомпаний не означает развития эффективной конкуренции между ними, так как действуют они на разных рынках (маршрутах) и уровень концентрации авиаперевозчиков на воздушных линиях различен²⁵⁸.

Наименьшая концентрация рынка авиаперевозок имеется на линиях, соединяющих Москву с административными центрами субъектов Российской Федерации и промышленно развитых регионов, такими как Санкт-Петербург, Самара, Екатеринбург, Новосибирск, Хабаровск и др. На таких маршрутах работают не менее двух авиаперевозчиков. Однако в объеме эксплуатируемых воздушных линий указанные направления составляют не более трети.

Одна из главных причин отсутствия конкуренции на других направлениях (маршрутах) – убыточность авиаперевозок ввиду неплатежеспособности населения, основного покупателя данного вида услуг. Таким образом, рынок авиаперевозок во многих случаях является высококонцентрированным. Отсутствие маршрутной конкуренции обеспечивает авиакомпаниям возможность удерживать высокие цены, и наоборот, в условиях конкуренции (как правило, с зарубежными авиакомпаниями на международных авиарейсах) компании вынуждены снижать тарифы, вводить системы льгот и скидок.

Новым явлением для российской гражданской авиации является формирование альянсов отечественных авиаперевозчиков, а также попытки участия российских авиакомпаний в международных альянсах. Следуя мировой практике формирования альянсов, реализующихся через договоры о взаимном (многостороннем) сотрудничестве, осуществлении рейсов под совместными кодами, разработке и участии в программах по стимулированию часто летающих пассажиров, использовании парка воздушных судов и др., российские авиапере-

258 Там же.

возчики разрабатывают свои проекты создания альянсов. Так, разрабатывается проект альянса с участием авиакомпаний «Челябинское авиапредприятие», «Красноярские авиалинии», «Внуковские авиалинии». Компания «Аэрофлот – Российские международные авиалинии» работает над проектом своего участия в международном альянсе с авиакомпаниями Delta Airlines и Air France.

Цель подобных альянсов заключается в освоении новых рынков, минимизации издержек, а также отвечает стремлению перевозчиков обеспечить свою конкурентоспособность на рынке. Вместе с тем деятельность любого альянса, объединения хозяйствующих субъектов на рынке не лишена проблем. К ним относятся: обеспечение равного доступа авиаперевозчиков, не входящих в альянс, к сети маршрутов; недопущение согласования тарифной политики, раздела рынка перевозок. Таким образом, деятельность альянсов должна находиться под контролем антимонопольных органов. В последние годы на рынке авиаперевозок наблюдаются процессы концентрации, сокращается количество авиакомпаний (с 400 в 1994–1995 гг. до 300 в 2000 г.). Государственными мерами, направленными на реструктуризацию и реформирование гражданской авиации (постановление Правительства Российской Федерации от 24 июня 1998 г. № 642), также предусмотрено снижение числа авиакомпаний, в том числе за счет их объединения. Предполагается, что достигаемая таким образом рационализация структуры системы авиаперевозок позволит снизить высокий уровень эксплуатационных расходов в отрасли и уровень социальных издержек, повысить эффективность гражданской авиации. Однако указанные процессы идут медленно.

На рынках услуг по грузоперевозкам так же, как и на рынках услуг по пассажирским авиаперевозкам, наблюдается достаточно высокая концентрация. Так, при общем числе авиаперевозчиков, работающих на рынке грузовых перевозок, равном 71, около 80% грузооборота обеспечивают 20 авиакомпаний, при этом на долю четырех из них («Аэрофлот-РМА», «Ист Лайн Эйр», «Атлант-Союз» и «Волга-Днепр») приходится свыше 50% грузооборота. Статистика по аэропортам показывает, что основные пассажиро- и грузопотоки сосредоточены в 63 аэропортах федерального значения. На их долю приходится 80% пассажирских и более 70% грузовых внутренних авиаперевозок.

В целях снижения себестоимости авиаперевозок за счет снижения такой ее составляющей, как приобретение, хранение авиатоплива, заправка топливом воздушных судов, государство должно содействовать оптимизации участия посредников в системе поставок топлива, совершенствовать регулирование естественно-монопольных сфер, содействовать проведению конкурсных торгов на поставку авиатоплива для обеспечения воздушных перевозок.

В антимонопольном органе полагают, что необходимо создать условия, стимулирующие диверсификацию деятельности аэропортов и хозяйствующих субъектов, осуществляющих его эксплуатацию. Развитие неавиационной деятельности в аэропортах является одним из основных путей снижения стоимости аэропортовых сборов. До сих пор в структуре доходов аэропортов в России доминируют сборы с авиакомпаний.

Следует завершить процесс приватизации и акционирования авиапредприятий, предусмотрев при этом их разделение на авиакомпании и аэропорты в качестве самостоятельных юридических лиц, а в случаях приватизации авиапредприятий, проведенной без выделения аэропорта, следует использовать нормы антимонопольного законодательства, дающие право и возможность разделения предприятия в случае злоупотребления хозяйствующим субъектом доминирующим положением на рынке.

Необходимо ужесточить условия лицензирования деятельности на воздушном транспорте в целях обеспечения безопасности полетов, в том числе недопущения перегрузки воздушных судов²⁵⁹.

Часть рекомендаций ФАС России уже выполнена или выполняется. Так, Минтранс России утвердил Концепцию управления федеральным имуществом аэропортов (аэродромов) гражданской авиации, которая предполагает реструктуризацию аэропортовой сети в соответствии с международным принципом построения авиационных маршрутных сетей hub and spoke network («звездообразная сеть»), а также привлечение частных инвестиций в инфраструктуру аэропортов. Основу национальной аэропортовой сети будут составлять три группы аэропортов: узловые (или опорные), субузловые и местного значения (или вспомогательные).

При этом для обеспечения эффективного развития рынка авиаперевозок на принципах конкуренции предполагается приватизация или сдача в концессию имущественных комплексов гражданской авиации, а также обязательное разделение объединенных авиапредприятий на независимые аэропорты и авиакомпании.

Будет постепенно сокращено государственное регулирование аэропортовых сборов и тарифов в потенциально конкурентных и конкурентных секторах аэропортовой деятельности²⁶⁰.

259 Там же.

260 Артемьев И. Ю. Либерализация и структурные преобразования естественных монополий как фактор экономического развития // Доклад на 6-й ежегодной конференции МКС. – 2007. – 1 июня.

Кроме того, ФАС России разработала правила недискриминационного доступа к услугам в аэропортах. В частности, для обеспечения недискриминационного доступа к топливозаправочным компаниям аэропортов предлагается:

- выделение территории для создания альтернативных топливозаправочных компаний;
- обеспечение возможности авиакомпаниям хранить керосин в емкостях топливозаправочных компаний-монополистов;
- организация биржевой торговли авиакеросином.

В настоящее время начали действовать новые правила лицензирования авиаперевозок. Теперь российские авиакомпании будут получать лицензии не на отдельные маршруты, а на перевозки как вид деятельности.

По предложению ФАС России из лицензионных требований проекта положений исключен пункт, ограничивающий сферу перевозок лицензиата конкретными маршрутами, что противоречило ст. 7 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», в соответствии с которой лицензированию подлежит вид деятельности, а лицензия действует на всей территории Российской Федерации. Кроме того, указанное требование противоречило гл. 1 ст. 8 Конституции Российской Федерации, гарантирующей единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности.

Также по инициативе ФАС России был исключен разрешительный порядок на совместное использование кодов перевозчиками и определение органа, непосредственно разрешающего доступ на рейсы перевозчику, заключившему договор о взаимном использовании одного регулярного рейса, в связи с тем, что данный разрешительный порядок мог создать необоснованное препятствие осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами и не предусмотрен действующим законодательством.

«Новый порядок лицензирования призван способствовать развитию конкуренции на рынке авиаперевозок», – отметил заместитель главы ФАС России А. Голомолзин. В ФАС России считают, что разработка правил недискриминационного доступа к услугам естественных монополий, в том числе к услугам аэропортов, будет иметь решающее значение для защиты конкуренции²⁶¹.

«Раньше лицензии выдавала специальная комиссия при Федеральном агентстве воздушного транспорта, деятельность которой была непрозрачна, – говорит представитель «Аэрофлота» Лев Кошляков, – а новые правила упрощают процедуру получения лицензий»²⁶². Новый порядок лицензирования «направлен на создание добросовестной конкуренции на рынке авиаперевозок», полагает представитель S7 Игорь Волков. При согласовании маршрутов на одну инстанцию становится меньше, отмечает аналитик банка «Траст» Евгений Шаго²⁶³.

Важно отметить активную правоприменительную практику ФАС России в сфере воздушного транспорта.

ЯКУТСКИЙ УФАС ОБВИНИЛ АК «АЛРОСА» В ТОМ, ЧТО ОНА УЩЕМИЛА ИНТЕРЕСЫ АВИАКОМПАНИИ «ЯКУТИЯ»

Якутское управление Федеральной антимонопольной службы вынесло решение о признании Мирнинского авиапредприятия ЗАО «АК «АЛРОСА»» нарушившим ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О защите конкуренции». В связи с истечением срока действия договора предписание не выдано.

В марте 2007 г. в антимонопольный орган поступило заявление от ОАО «Авиакомпания «Якутия»» об отказе от заключения договора на предоставление аэропортовых услуг, запрете на выполнение регулярных рейсов по маршруту Мирный – Якутск Мирнинским авиапредприятием ЗАО «АК «АЛРОСА»».

20 января 2003 г. между ЗАО «АК «АЛРОСА»» в лице Мирнинского авиапредприятия и ГУП «Авиакомпания «Якутия»» был заключен договор № 49 на аэропортовое и наземное обслуживание воздушных судов ГУП «Авиакомпания «Якутия»» в аэропортах Ленск, Оленек и Саскылах Мирнинского АП, продажу авиаперевозок и взаиморасчеты за оказанные услуги в аэропортах Мирнинского авиапредприятия.

В 2005 г. ОАО «Авиакомпания «Якутия»» получило лицензию на выполнение регулярных рейсов по маршруту Мирный – Якутск. В 2006 г. ОАО «Авиакомпания «Якутия»» направила в адрес Мирнинского АП проект соглашения о внесении изменений и дополнений в договор от 20 января 2003 г. № 49 о введении регулярных рейсов по маршруту Мирный – Якутск. Однако ЗАО «АК «АЛРОСА» Мирнинское АП отказалось подписать дополнительное соглашение к договору, мотивируя

261 ФАС России согласовала проект постановления «Об утверждении Положений о лицензировании перевозок воздушным транспортом пассажиров и перевозок воздушным транспортом грузов» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_10345.shtml.

262 Столяров Г. Маршруты на пятилетку // Ведомости. – 2007. – 2 окт.

263 Там же.

тем, что категорически возражает против ввода рейса, а также в связи с тем, что договор № 49 истекает через две недели. Якутское УФАС России провело анализ рынка обслуживания воздушных судов в аэропортах и установило, что кроме ЗАО «АК "АЛРОСА"» других авиаперевозчиков по маршруту Мирный – Якутск нет, и пришло к выводу, что Мирнинское АП ЗАО «АК "АЛРОСА"» необоснованно отказало ОАО «Авиакомпания "Якутия"» в подписании дополнительного соглашения о внесении изменений и дополнений в договор от 20 января 2003 г. № 49, чем нарушило требование ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О защите конкуренции». Таким образом, Мирнинское АП ЗАО «АК "АЛРОСА"» нарушило интересы авиакомпания «Якутия» и ограничило конкуренцию на рынке перевозок пассажиров воздушным транспортом по маршруту Мирный – Якутск.

ДЕВЯТЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД ПОДТВЕРДИЛ ЗАКОННОСТЬ РЕШЕНИЯ И ПРЕДПИСАНИЯ МОСКОВСКОГО УФАС РОССИИ В ОТНОШЕНИИ МЕЖДУНАРОДНОГО АЭРОПОРТА ШЕРЕМЕТЬЕВО

16 января 2007 г. Девятый арбитражный апелляционный суд оставил в силе решение и предписание Управления Федеральной антимонопольной службы по Москве и Московской области в отношении ОАО «Международный аэропорт Шереметьево» (ОАО «МАШ»). Дело по признакам злоупотребления доминирующим положением на товарном рынке в отношении аэропорта было возбуждено по заявлению ОАО «Шереметьево-Карго». Нарушение выразилось в ущемлении интересов хозяйствующего субъекта путем навязывания условий договоров, невыгодных контрагенту, услуг, в которых ОАО «Шереметьево-Карго» не было заинтересовано, а также создания дискриминационных условий доступа на рынок обслуживания коммерческой загрузки/выгрузки воздушных судов, в частности:

- обучение водителей спецмашин для работы на аэродроме «Шереметьево» исключительно в учебных центрах ОАО «МАШ», заключение договора на подготовку водителей силами ОАО «МАШ» и незаконное изъятие талонов на право вождения транспорта у сотрудников ОАО «Шереметьево-Карго»;
- заключение агентского соглашения по осуществлению ОАО «МАШ» поиска авиаперевозчиков для ОАО «Шереметьево-Карго»;
- необоснованное ограничение количества транспортных средств и спецтехники на территории аэропорта, а также пропуска авиационного персонала;
- необоснованное направление ОАО «МАШ» авиаперевозчиков на посадку на перрон Шереметьево-1, где осуществляется обслуживание ОАО «МАШ» или ОАО «Шереметьево-Карго», но со значительным увеличением затрат этой компании.

Московское УФАС России установило, что аэропорт, являясь конкурентом ОАО «Шереметьево-Карго» на рынке выполнения работ по погрузке и разгрузке воздушных судов, имеет возможность оказывать влияние на деятельность хозяйствующих субъектов, работающих на территории Шереметьево. Московское УФАС России признало ОАО «Международный аэропорт Шереметьево» нарушившим п. 1 ст. 5 закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и предписало до 16 мая 2006 г. устранить нарушение антимонопольного законодательства, прекратить навязывать ОАО «Шереметьево-Карго» условия договоров, не выгодных для него, и услуг, в которых эта компания не заинтересована, а также перестать создавать ОАО «Шереметьево-Карго» дискриминационные условия доступа на рынок обслуживания коммерческой загрузки/выгрузки воздушных судов.

ОАО «Международный аэропорт Шереметьево» обратилось в арбитражный суд. Однако суд не согласился с доводами компании и оставил решение и предписание Московского УФАС России в силе. Девятый арбитражный апелляционный суд также подтвердил обоснованность решения и предписания антимонопольного управления в отношении ОАО «МАШ». Как отметил заместитель руководителя ФАС России А. Голомолзин, в 2003 г. аналогичное дело рассматривалось в центральном аппарате федерального антимонопольного органа, в результате был признан факт нарушения, выданы решение и предписание, которые не оспаривались в суде. «То, что нарушения повторяются, лишний раз подтверждает необходимость принятия правил недискриминационного доступа к услугам аэропортов, разработка которых обязательна в соответствии с законом "О защите конкуренции" и предусмотрена планом Правительства России», – заявил А. Голомолзин²⁶⁴.

В феврале 2005 г. ФАС России завершила проверку работы авиакомпаний, которая проводилась в связи с повышением цен на билеты осенью 2004 г. Проведенная работа показала, что действия авиаторов были экономически обоснованными и не привели к увеличению уровня прибыли в индустрии авиаперевозок.

²⁶⁴ Девятый арбитражный апелляционный суд подтвердил законность решения и предписания Московского УФАС России в отношении международного аэропорта Шереметьево [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_10569.shtml.

Проверка авиакомпаний была начата в ноябре 2004 г. после появления в прессе публикаций о резком подорожании авиабилетов. ФАС России направила в территориальные органы антимонопольной службы директиву, предписывающую провести комплексный анализ динамики цен на авиабилеты. В проверке участвовали более 30 территориальных управлений. Проверкой были охвачены около 50 наиболее крупных авиакомпаний, в том числе «Аэрофлот – Российские авиалинии», авиакомпания «Сибирь», «Красноярские авиалинии», «Трансаэро», «Домодедовские авиалинии», ГТК «Россия». В ходе проведения проверок не было отмечено фактов нарушения авиакомпаниями антимонопольного законодательства. Итоги, которые были подведены по данным территориальных управлений в феврале 2005 г., сговора авиакомпаний не выявили.

«Мы можем сказать, что авиакомпании не нарушали закона, однако вопрос о причинах подорожания билетов остается открытым, – заявил заместитель руководителя ФАС А. Голомолзин. – Авиаперевозчики в качестве главной причины повышения цен на свои услуги называют подорожание авиационного топлива. Недавно в ФАС поступило также обращение профсоюза транспортников по поводу необоснованного роста цен на авиатопливо. В настоящее время Служба проводит проверку нефтяных компаний. Мы намерены теперь оценить обоснованность их ценовой политики»²⁶⁵.

В ФАС России отмечают, что цены на топливо в российских аэропортах нередко на 30% выше, чем в зарубежных странах. В частности, цена на топливо в аэропорте Франкфурта на 30% отличается от цены в таких российских аэропортах, как Астрахань и Мурманск. После возбуждения в конце 2005 г. дела Астраханским УФАС цены на авиатопливо в конце марта были снижены на 30%, в 2 раза снизились расходы на услуги топливозаправочных комплексов (ТЗК). В антимонопольном ведомстве отмечают, что, как правило, цены выше там, где у авиакомпаний нет выбора поставщика. В тех аэропортах, где есть несколько ТЗК, различия в цене составляют до 20%²⁶⁶.

В марте 2006 г. антимонопольный орган направил в ассоциацию «Аэропорт ГА», объединяющую гражданские аэропорты России, письмо, посвященное ситуации, сложившейся на рынке заправки самолетов топливом. По данным ФАС России, работающие в аэропортах топливозаправочные компании навязывают свои услуги авиакомпаниям. Антимонопольной службе стало известно, что топливные компании отказываются принимать на хранение топливо, которое авиаперевозчики закупают у сторонних фирм. Таким образом, они заставляют авиакомпании закупать топливо только у себя – как правило, по более высокой цене. В ФАС России считают, что действия топливозаправочных компаний ограничивают конкуренцию на рынке обеспечения топливом авиакомпаний в аэропортах и ущемляют интересы авиакомпаний. В письме сообщается, что по имеющимся фактам антимонопольным органом проводится проверка деятельности топливозаправочных компаний в аэропортах на соответствие антимонопольному законодательству.

ФАС России рекомендует аэропортам заключать договоры на оказание комплекса услуг по обеспечению воздушных судов авиационным топливом на условиях, не допускающих неравного положения с лицами, принадлежащими к группе лиц аэропорта, а также не допускать компенсации группой лиц аэропорта или ее аффилированными лицами необоснованных затрат за счет третьих лиц. В антимонопольном ведомстве считают, что при наличии технических возможностей аэропорты должны заключать с перевозчиками договоры на хранение топлива независимо от его происхождения²⁶⁷.

По мнению участников рынка, единственный способ решить проблему – строить в аэропортах альтернативные ТЗК. По словам заместителя генерального директора «Аэрофлота» Льва Кошлякова, Ассоциация эксплуатантов воздушного транспорта выступила с предложением, чтобы в аэропортах с объемом перевозок более миллиона пассажиров было не менее двух ТЗК. С такой позицией соглашается и генеральный директор «Аэрофьюэлз» Владимир Спиридонов: «В аэропорту Иркутска два ТЗК: ВСТК и “Аэрофьюэлз”. В условиях конкуренции цены снижаются». По данным «Аэрофьюэлз», благодаря наличию альтернативного ТЗК за последние четыре года авиакомпании в Иркутске сэкономили более 30 млн долларов²⁶⁸.

265 Антимонопольная служба не обнаружила сговора между авиакомпаниями [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_1564.shtml.

266 Комарова С. ФАС проверит аэропорты // Гудок. – 2006. – 5 окт.

267 ФАС предупреждает топливозаправщиков о недопустимости навязывания услуг авиакомпаниям [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_5626.shtml.

268 Бажина А. Заправщики останутся без топлива // Бизнес. – 2006. – 24 июня.

В сфере морского и речного транспорта

«От уровня конкурентоспособности морского транспорта зависит эффективность интеграции России в мировую транспортную систему и, разумеется, развитие всей российской экономики», – заявил глава государства²⁶⁹. Владимир Путин призвал правительство и бизнес повысить конкурентоспособность морского транспорта России, чтобы эффективнее интегрироваться в мировую транспортную систему. «Система морского транспорта сложна и разнородна, каждый элемент играет свою незаменимую роль, поэтому согласованное развитие всех составляющих российского морского транспорта имеет важнейшее значение, в первую очередь, для повышения его конкурентоспособности», – отметил он на заседании президиума Госсовета Российской Федерации и морской коллегии²⁷⁰.

В морской доктрине до 2020 г. эта задача отнесена к числу приоритетных. Президент отметил, что в мире существуют общепринятые критерии и параметры конкурентоспособности морского транспорта: наличие у государств портов с высокой пропускной способностью и мощного транспортного флота, а также эффективность работы вспомогательных структур, занятых в логистике, экспедировании, таможенном обслуживании, в смежных видах транспорта.

Морской транспорт – наиболее востребованный вид, выполняющий почти 90% всех грузовых международных перевозок. В России с его участием осуществляется около 60% внешнеторгового грузооборота²⁷¹.

В России у большинства крупнейших промышленных центров отсутствуют морские пути для внутренних сообщений, что совершенно не характерно для многих развитых стран. Например, в США доля внутренних морских перевозок составляет около 10%, в России же – менее 1%.

КСТАТИ

Эту же тему в бытность свою Председателем Правительства России поднимал Виктор Зубков. «Нужно обеспечить повышение конкурентоспособности наших морских портов, создание соответствующей инфраструктуры и логистики, в том числе там, где это оправдано на основе особых портовых экономических зон», – заявил В. Зубков на своем первом заседании кабинета министров²⁷².

В развитие темы, поднятой Президентом России, в закон «О морских портах» были внесены соответствующие поправки. ФАС России принимала участие в подготовке поправок к проекту федерального закона «О морских портах», позволяющих рыбным и специализированным портам осуществлять перевалку других грузов. По мнению ФАС России, это значительно усилит конкуренцию в сфере морских транспортных перевозок.

Отметим, что в законе «О морских портах» прописано практически все: от наличия необходимой инфраструктуры до возможностей государственного регулирования тарифов. Первоначально порты предлагалось поделить по специализации (рыбные, контейнерные, лесные и прочие), но в итоге пришли к выводу, что это только плодит чиновников. Поэтому в законе будет лишь «морской торговый порт».

Мнение ФАС России, опирающееся на результаты проведенного ведомством анализа рынков, учитывается другими министерствами и ведомствами при принятии решений по регулированию транспортной отрасли. Так, в мае 2007 г. ФАС России совместно с Ассоциацией портов и судовладельцев речного транспорта провела анализ рынка погрузочно-разгрузочных работ на внутреннем водном транспорте²⁷³. Специалисты антимонопольного ведомства пришли к выводу, что рынки погрузочно-разгрузочных работ на внутреннем водном транспорте являются конкурентными или потенциально конкурентными, а государственное регулирование путем включения в реестр субъектов естественных монополий на транспорте является избыточным и сдерживает развитие конкуренции. В случае доминирующего положения (доля более 50%) хозяйствующих субъектов в речном бассейне достаточно антимонопольного контроля за динамикой показателей концентрации на рынке погрузочно-разгрузочных работ на внутреннем водном транспорте путем включения таких хозяйствующих субъектов (группы лиц) в реестр хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке соответствующего товара более 35%.

269 Вчера на борту ледокола «50 лет Победы» Владимир Путин провел заседание по проблемам развития инфраструктуры морского транспорта России [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2007/05/03/putin-ledokol-anons.html>.

270 Там же.

271 Там же.

272 Зубков намерен повысить конкурентоспособность российских портов [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=139154&tid=48853>.

273 Анализ рынка погрузочно-разгрузочных работ на внутреннем водном транспорте [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/analyses/transport/a_12834.shtml.

В анализе ФАС России отмечается, что за последние 10 лет на рынке погрузочно-разгрузочных работ на внутреннем водном транспорте произошло существенное увеличение количества субъектов, выполняющих погрузочно-разгрузочные работы. В целом на внутреннем водном транспорте Российской Федерации погрузочно-разгрузочные работы осуществляют более 600 хозяйствующих субъектов, имеющих лицензии (в том числе судостроительные, судоремонтные заводы, нетранспортные промышленные предприятия и другие организации, имеющие причалы).

Тарифы на погрузочно-разгрузочные работы подавляющего большинства портов вообще не регулируются и являются договорными: в среднем на один хозяйствующий субъект, включенный в реестр субъектов естественных монополий на транспорте, приходится более 15 нерегулируемых хозяйствующих субъектов, расположенных, как правило, в одной с регулируемыми хозяйствующими субъектами зоне тяготения грузопотоков.

Благодаря открытости рынка и отмене лицензий на погрузочно-разгрузочные работы практически во всех регионах создалась реальная конкуренция между организациями, осуществляющими погрузочно-разгрузочные работы (стивидорами) на территории одного порта или на территориях близлежащих портов, расположенных в одном речном бассейне, имеющих плавучую перегрузочную технику, либо существует потенциальная конкуренция со стороны многочисленных нерегулируемых хозяйствующих субъектов, осуществляющих погрузку и разгрузку только собственных грузов.

В антимонопольном органе отмечают, что речные порты, как правило, существенно недогружены и имеют убытки или невысокую рентабельность по погрузочно-разгрузочным работам. Выживают главным образом за счет оказания непрофильных услуг: перевозок грузов, добычи и продажи песка, гравия, камня, проведения строительных работ и т.д. В состоянии банкротства находится более 10 речных портов, включенных в реестр субъектов естественных монополий на транспорте.

По мнению ФАС России, включение в реестр субъектов естественных монополий на транспорте убыточных речных портов нецелесообразно, так как банкротство и уход с рынка погрузочно-разгрузочных работ отдельных хозяйствующих субъектов уменьшает число конкурирующих хозяйствующих субъектов на данном рынке.

Речные порты, включенные в реестр субъектов естественных монополий на транспорте, являются крупными транспортными организациями, расположенными в крупных транспортных узлах, с развитыми системами автомобильных и железных дорог, которые оказывают жесткую конкуренцию речным портам в силу своих преимуществ: низкой трудоемкости суммарных погрузочно-разгрузочных работ, круглогодичной работы и высокой мобильности доставки грузов. Железная дорога практически вытеснила речной транспорт с рынка перевозок лесной продукции, автомобильный транспорт – с рынка перевозок строительных материалов, а песок, добываемый со дна рек, замещается карьерным песком, транспортируемым автомобильным и железнодорожным транспортом.

Ни один антимонопольный орган не обнаружил дискриминационного доступа к услугам речных портов и других злоупотреблений стивидорами речных портов доминирующим положением, что свидетельствует о наличии конкуренции и возможности грузоотправителей обращаться в другие близлежащие порты.

В ФАС России полагают, что регулирование тарифов на основные услуги, оказываемые в портах организациями, включенными в реестр субъектов естественных монополий на транспорте, негативно сказывается на их конкурентоспособности, поскольку ставит такие организации в дискриминационные условия по сравнению с невключенными организациями, оказывающими аналогичные услуги, так как последние могут оперативно реагировать на текущие изменения спроса и предложения путем использования гибкой тарифной политики. Регулирование тарифов затрудняет обновление, техперевооружение и модернизацию производственных мощностей, внедрение прогрессивных технологий, что могло бы в перспективе снизить затраты и соответственно тарифы на погрузочно-разгрузочные работы.

Тарифное регулирование целесообразно заменить антимонопольным контролем над основными акционерами, переименовываемыми директоратами стивидорных компаний в целях выявления их аффилированности, а также контролем за динамикой показателей концентрации на рынке погрузочно-разгрузочных работ на внутреннем водном транспорте путем включения в реестр хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке соответствующего товара более 35%, с целью выявления олигополий и доминирующего положения хозяйствующих субъектов и их демополизации. В случае систематического осуществления монополистической деятельности следует принудительно разделять доминирующие организации посредством подачи судебных исков согласно ст. 38 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Учитывая изложенное, ФАС России предложила исключить из реестра субъектов естественных монополий на транспорте хозяйствующих субъектов, осуществляющих погрузочно-разгрузочные работы на внутреннем водном транспорте, за исключением работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним районах. Антимонопольное ведомство обратилось в Федеральную тарифную службу России с предложением прекратить государственное регулирование всех хозяйствующих субъектов, работающих в единых географических границах рынка погрузочно-разгрузочных работ в портах Дальнего Востока.

Анализ ФАС России рынка морских перевозок в 2004 г. также показал, что этот рынок является конкурентным, так как является неотъемлемой частью мирового рынка³⁶. Тарифы на данный вид услуг определяются международным фрахтовым рынком. Высокие налоги и проценты по банковскому кредиту создают неравные условия конкуренции на едином фрахтовом рынке для российских перевозчиков и вынуждают их регистрироваться в странах «удобного флага». Это лишает Россию части налогооблагаемой базы. Необходимо снизить налоги для отечественных перевозчиков до уровня стран «удобного флага».

Одновременно отмечается низкий уровень развития конкуренции на рынке услуг морских портов. Многие услуги относятся к сфере естественных монополий и контролируются государством. Морские торговые и рыбные порты недостаточно активно конкурируют между собой и с портами Украины, Прибалтики, Польши, Германии, Финляндии. Основой развития конкуренции являются инвестиции в портовые сооружения, в том числе причалы и терминалы. Часть инвестиций осуществляется за счет средств портовых сборов: корабельного, якорного, причального, маячного и т.д., которые находятся в распоряжении государственных учреждений Минтранса России (морских администраций портов). Частные стивидорные (погрузочно-разгрузочные), агентские, буксировочные и другие работающие в портах компании являются лишь арендаторами причалов и не имеют достаточной заинтересованности во вложении средств в строительство новых причалов и терминалов.

В настоящее время администрации морских портов совмещают надзорные функции с функциями хозяйствующих субъектов. Поскольку такое совмещение функций противоречит п. 2 ст. 7 закона о конкуренции, Минтранс России проводит их разделение. При этом предлагается централизовать сборы всех морских портов страны в единый фонд федерального государственного унитарного предприятия, что подвергается справедливой критике.

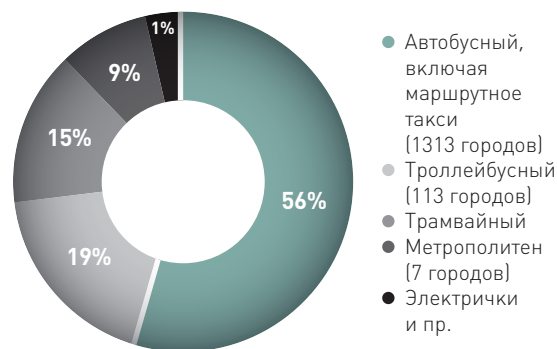
ФАС России планирует разработать проект правил недискриминационного доступа к услугам в морских и речных портах.

В сфере автомобильного транспорта

Безусловным приоритетом назвал строительство высококачественных федеральных трасс и реконструкцию дорог, формирующих международные транспортные коридоры в европейской части России по направлениям Север – Юг и Центр – Урал, а также по направлениям, обеспечивающим реализацию экономического потенциала Дальнего Востока и Сибири, в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2007 г. Президент России В. Путин.

Антимонопольное ведомство хоть и не является ключевым органом в реформировании автомобильного транспорта, но в силу своих возможностей пытается дать точную оценку ситуации на рынке и предложить возможные решения наболевших проблем отрасли. Например, ФАС России принимала участие в подготовке проекта федерального закона «Об общих принципах организации транспортного обслуживания населения на маршрутах регулярного сообщения в Российской Федерации», принятого в конце 2007 г. Государственной Думой в первом чтении. По предложению ФАС России в законопроект включена статья, устанавливающая требования по обеспечению конкуренции при организации регулярных перевозок. Предусматривается, в частности, что при проведении конкурса на право заключения договора об организации регулярных перевозок запрещается включать в один лот маршруты, суммарный объем транспортных услуг на которых превышает 35% объема предложения транспортных услуг на всех маршрутах соответствующего муниципального образования. Кроме того, в целях обеспечения конкуренции на регулярных маршрутах предусматривается поэтапное снижение доли на рынке одного перевозчика или нескольких перевозчиков, образующих группу лиц. Объем транспортных услуг, предлагаемых ими, с 1 января 2011 г. не может превышать 65% общего объема предложения транспортных услуг на муниципальных маршрутах, пролегающих в границах одного муниципального образования, на межмуниципальных, межсубъектных маршрутах в сообщении между двумя муниципальными образованиями, а с 1 января 2013 г. не может превышать 35% указанного общего объема за исключением случаев, когда это требование не может быть выполнено в связи с отсутствием предложения со стороны других перевозчиков.

Структура пассажирского транспорта



На рис. 1 показана структура городского транспорта. Видно, что наиболее распространенным в нашей стране является автобусный транспорт.

Большинство российских городов спланировано по радиально-кольцевому принципу; маршруты, как правило, не параллельны и не имеют совпадающих участков, то есть пассажир может добраться до нужного места по единственному маршруту. И вопрос конкуренции сводится к вопросу, имеет ли пассажир возможность выбора других перевозчиков на данном конкретном маршруте. Учитывая, что в последнее время в большинстве городов введено конкурсное распределение перевозчиков по маршрутам, когда каждый маршрут закреплен за конкретным победителем конкурса, пассажир не имеет возможности выбрать других

перевозчиков, так как они работают на других радиальных маршрутах. То есть городской рынок оказывается разделенным по территориальному принципу на ряд локальных монопольных рынков-маршрутов.

Таким образом, специфика транспортной инфраструктуры, заключающаяся в том, что конкуренция реально происходит на конкретных маршрутах или параллельных участках нескольких маршрутов, диктует первый вывод, что географическими границами рынка городских пассажирских перевозок является маршрут, который представляет собой локальный рынок.

В анализе ФАС России отмечается, что 60% опрошенных пассажиров могут заменить свой постоянный вид транспорта другим (например, поменять маршрутное такси на автобус, трамвай, троллейбус), первым подошедшим к остановке. Это позволяет сформулировать второй вывод о том, что услуги различных видов городского транспорта можно считать взаимозаменяемыми услугами и включить их в товарные границы рынка.

При определении состава продавцов услуги выяснилось, что помимо государственных и муниципальных унитарных предприятий (ГУП и МУП), акционерных обществ, частных предприятий и индивидуальных предпринимателей на постоянных городских маршрутах действует теневой сектор перевозчиков, не являющихся самостоятельными игроками на рынке перевозок. Чаще всего теневой сектор возникает в результате передела и монополизации городскими администрациями рынка городских пассажирских перевозок.

Выброшенные с рынка малые предприятия и индивидуальные предприниматели вынуждены «крышеваться» у официальных владельцев маршрутов. Существует несколько схем «крышевания»:

1. Владелец маршрута заключает с владельцем автобусов договор о совместной деятельности и продает ему право работы на своем маршруте.
2. Владелец маршрута оформляет договор аренды автобуса у его владельца, а самого владельца оформляет как наемного водителя. Понятно, что аренда автобусов – притворная сделка, фактические финансовые отношения заключаются в том, что водитель из выручки ежедневно платит владельцу маршрута за маршрутный лист.

В результате образовался рынок маршрутов, где каждый маршрут имеет свою цену. При этом рынок перевозок деформирован: правовые формы не отражают реальных отношений и выбираются с целью минимизации налогообложения. Из этого в ФАС России делают третий вывод: ограничение доступа частных предприятий на рынок городских пассажирских перевозок и создание рынков маршрутов явилось главной причиной резкого увеличения стоимости перевозок.

Имеется ряд экономических и административных барьеров входа на рынок городских пассажирских перевозок. Экономические барьеры в целом невысоки и легко преодолимы. Транспортные средства быстро окупаются, так как рынок является высокорентабельным. Наиболее распространенное транспортное средство – микроавтобус – окупается за год, что свидетельствует о закрытости рынка и монопольно высоких тарифах. Даже для электрического транспорта, требующего электрифицированной сети дорог, барьер преодолим, как показал опыт приватизации убыточного муниципального троллейбусного транспорта в Туле, который в руках частного стал приносить прибыль.

Лицензирование также не представляет собой существенного барьера, поскольку осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере транспорта, которая не подчинена городским администрациям.

Иначе обстоят дела с административными барьерами, отмечают в ФАС России. Основной проблемой для развития конкуренции на рынках городских пассажирских перевозок являются действия городских администраций. Несколько лет назад самым распространенным нарушением антимонопольного законодательства было наделение МУП и ГУП правом формировать рынок городских пассажирских перевозок: утверждать маршрутную сеть, распределять маршруты между частными автотранспортными предприятиями.

Часто в качестве условия допуска на рынок городских перевозок администрациями вводилась плата, например в Омске, или навязывался договор с требованием строительства дорог, например в Туле. Типичным аргументом местных властей при отказе перевозчикам в выходе на маршрут был тот, что «потребность в перевозках удовлетворяют действующие перевозчики» и «по расчетам, большего количества транспортных средств не требуется». А самым прямым объяснением, раскрывающим истинную причину отказов частным перевозчикам в допуске на рынок, является объяснение администраций, что конкуренция со стороны частных перевозчиков снизит доходы действующих перевозчиков, то есть ГУП и МУП. А поскольку ГУП и МУП являются в основном плано-убыточными, то содержатся за счет соответствующих государственных и муниципальных бюджетов.

Перечисленные административные барьеры можно отнести к категории труднопреодолимых, поскольку для их преодоления требуются длительные процедуры во всех судебных инстанциях. В конце концов суды признают необоснованными подобные отказы в доступе на рынок, поскольку в рыночных условиях не администрация, а потребительский спрос должен ответить на вопросы, удовлетворяется ли спрос, каким количеством перевозчиков и транспортных средств, какие маршруты и перевозчики наиболее востребованы, не слишком ли высок тариф на перевозки и т.д.

Обоснованными суды признавали отказы, аргументированные плохим состоянием дорог. Обоснованными суды признавали также доводы о недостаточной ширине проезжей части дорог и возможности пробок. Это спорный аргумент, поскольку зарубежный опыт решения проблем пробок говорит о прямо противоположном. Общественному транспорту всегда оказывается приоритет в случае недостаточной ширины проезжей части дорог. Ограничивают количество грузового и личного транспорта, но не общественного. Часто общественному транспорту вообще выделяется персональная крайняя правая полоса дороги и даже центральная часть города. Так, в Италии полоса для общественного транспорта отгорожена бордюрным камнем. В Лондоне и Стокгольме проблему пробок решили не прямыми административными ограничениями, а введением платы за проезд по центральной части городов.

Особого внимания заслуживает административный барьер в виде тарифного регулирования стоимости проезда. Примерно треть городских администраций не регулируют тарифы или устанавливают верхний предельный тариф, что не мешает ценовой конкуренции, которая обеспечивала низкие тарифы без государственного вмешательства. Специалисты ФАС России пришли к выводу, что введение государственного регулирования часто приводит к ограничению конкуренции, коррупции и лоббированию интересов отдельных хозяйствующих субъектов и повышению тарифов.

Существенным административным барьером для крупных частных перевозчиков являются конкурсы на право работы на городских рынках пассажирских перевозок, получившие в последнее время повсеместное распространение. Для малых предприятий и индивидуальных предпринимателей конкурсы являются непреодолимым барьером, поскольку условием допуска к участию в конкурсах является, как правило, достаточно большое число крупных транспортных средств.

Большинство рынков являются высококонцентрированными, с недостаточно развитой конкуренцией и неравномерными долями хозяйствующих субъектов (олигопольными и монопольными), сильно коррумпированными, с высокими административными барьерами в виде согласования маршрутов, расписаний движения, прямого ограничения доступа частных перевозчиков. Доминирующее положение занимают МУП и ГУП.

Анализ ФАС России показал, что наиболее развита конкуренция в крупных городах. В семи крупнейших городах метрополитен конкурирует с наземным транспортом, занимая доминирующее положение в силу объединения разнонаправленных маршрутов. Так, Московский метрополитен осуществляет более 60% всех общегородских перевозок. В Москве существует также конкуренция в наземном транспорте между муниципальным транспортом и частными маршрутными такси, работающими на одних и тех же маршрутах.

По данным Минтранса России, городской пассажирский транспорт находится в критическом положении и требует дотаций: уровень обеспеченности городов подвижным составом составляет 60% от потребности; количество автобусных маршрутов сократилось на четверть, парк автобусов – наполовину, а из оставшихся половина не отвечает требованиям безопасности; наполняемость салонов в часы пик в большинстве городов достигла физического предела и втрое превышает значения, рекомендованные Международным союзом общественного транспорта; средний интервал движения в часы пик превышает 15 минут.

По инициативе ФАС России в Транспортную стратегию Российской Федерации до 2020 г. были включены положения о том, что реформа государственного пассажирского транспорта должна быть направлена на создание экономически эффективной и доступной для большинства слоев населения системы городского и пригородного пассажирского транспорта, создание равных условий для операторов различных форм собственности, развитие конкуренции, переход от покрытия убытков операторов к рыночным отношениям.

В крупнейших городах, где перегрузка улично-дорожной сети автомобилями создает серьезные препятствия для работы общественного транспорта, Транспортная стратегия предусматривает применение административно-правовых и экономических механизмов, разумно ограничивающих использование личных автомобилей, а также архитектурно-планировочных решений для повышения пропускной способности улично-дорожной сети и приоритетные условия для общественного транспорта, в том числе такси и скоростного внеуличного (подземного и эстакадного).

В связи с результатами проведенного анализа специалисты ФАС России озвучили следующие предложения по улучшению ситуации²⁷⁴:

1. Внести поправки в проект устава автомобильного транспорта: вместо регулирования «на основании тарифов» следует регулировать «на основании верхнего предельного тарифа».
2. Ускорить приватизацию государственных и муниципальных пассажирских автотранспортных предприятий с выделением в качестве самостоятельных предприятий вспомогательных структурных подразделений: гаражей, ремонтных и обслуживающих подразделений.
3. Рекомендовать Минтрансу России и городским администрациям выделять бюджетные средства не на приобретение подвижного состава, а на развитие транспортной инфраструктуры. При этом привлекать частный капитал и развивать государственно-частное партнерство при строительстве новых платных дорог, скоростного трамвая, эстакадного и подземного транспорта.

ПРИМЕР

АНАЛИЗ ФАС РОССИИ СИТУАЦИИ НА РЫНКАХ ТАКСОМОТОРНЫХ ПАССАЖИРСКИХ ПЕРЕВОЗОК В Г. МОСКВЕ

Москва сегодня остается, пожалуй, единственным в мире мегаполисом, где отсутствует цивилизованный механизм таксомоторных перевозок, – к такому выводу пришли специалисты антимонопольного органа по результатам анализа рынка таксомоторных перевозок в столице. Многомиллионный город уже много лет живет без узнаваемого «зеленого огонька» такси.

По данным Московского управления транспорта и связи, в городе лицензию на транспортные перевозки имеют 42 организации, все вместе они могут выставить максимум 3,5 тыс. автомобилей. Однако, чтобы полностью удовлетворить спрос, машин должно было порядка 40 тыс. Большинство экспертов из частных компаний и государственных структур сходятся в том, что не менее 90% рынка приходится на долю частных нелегальных извозчиков, или, как их еще называют, «бомбил». При этом лицензированные частные компании с собственным автопарком реально претендуют всего на несколько процентов рынка.

В официальном секторе московского таксомоторного рынка сегодня действуют три вида владельцев. Прежде всего это сохранившиеся еще с советских времен автопарки, на балансе каждого из которых находится около 100 автомобилей. Здесь придерживаются жестких требований к водителям и транспорту. Шоферы проходят обязательный медосмотр до и после рейса, у каждого более трех лет водительского стажа в таксопарке; перед тем как взять на работу, их проверяют на уголовное прошлое. Машина выходит в рейс только после техосмотра, она застрахована. Исходя из всего этого складывается и цена – около 12 рублей за километр. Параллельно с этими автопарками существуют маленькие таксокомпании, располагающие не более чем десятком машин каждая.

Третий собственник – диспетчерские службы. Они нанимают на работу водителей с личным транспортом, устанавливают в них рации и снабжают заказами, забирая себе 10–20% с каждого рейса. Некоторые службы работают по низким ценам – 7 рублей за километр, но и отношение соответствующее: пассажиры не застрахованы, водителей не

274 Анализ рынка пассажирских маршрутных внутригородских перевозок [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/analyses/transport/a_10500.shtml.

проверяют, технический осмотр машины ограничивается наличием талона ТО. Диспетчеры не несут никакой ответственности перед клиентами.

Существует и четвертая категория «извозчиков» – так называемые бомбилы, работающие на своих автомобилях, естественно без лицензий. По экспертным оценкам, их количество составляет порядка 40 тыс. При этом статистика обычно не учитывает тех автолюбителей, которые подвозят пассажиров от случая к случаю, например по дороге домой или на работу. Понятно, что «черные извозчики» не могут гарантировать пассажиру ни необходимое качество обслуживания, ни достаточный уровень безопасности.

Вместе с тем существование нелегального извоза в определенной степени решает проблему таких перевозок. Достаточно подойти к краю тротуара и поднять руку, как около «голосующего» останавливается один, два, а то и три автомобиля. Такая ситуация вполне устраивает москвичей со средним доходом, так как с частником можно договориться на значительно меньший тариф, чем назначат легальные таксисты. В данном случае даже можно говорить о достаточно высоком уровне конкуренции среди нелегалов.

Совсем иная ситуация складывается у железнодорожных вокзалов и аэропортов. Сюда путь «неорганизованному» извозчику, не входящему в число избранных, закрыт. Вопрос допуска к таким точкам решается «крышами» – организованными преступными группами и зачастую отдельными представителями правоохранительных органов. Характерным примером является инцидент у Курского вокзала, когда водителей автомобилей «Нового желтого такси» не пустили на привокзальную стоянку. В инциденте участвовали как частники, «приписанные» к вокзалу, так и сотрудники милиции. Регулирование рынка таксомоторных перевозок осуществляется в соответствии с постановлением правительства Москвы от 3 июня 2003 г. № 425-ПП «Об основных направлениях развития таксомоторных перевозок в г. Москве», которым утверждены Правила организации легковых таксомоторных перевозок (такси) в г. Москве, Положение о городских стоянках легкового таксомоторного транспорта в г. Москве, Положение о добровольной аккредитации при Управлении транспорта и связи г. Москвы операторов, осуществляющих таксомоторные перевозки и прием предварительных заказов на такси в г. Москве, Положение о межведомственной комиссии по таксомоторным перевозкам. Чтобы победить «диких» частников, городские власти собираются установить единые правила для всех, занимающихся извозом, и дополнительно к федеральным лицензиям ввести добровольную аккредитацию городских таксомоторных фирм. Обязательной сделать такую аккредитацию нельзя – это незаконно. Потому компаниям, которые согласятся пройти процедуру аккредитации, разрешат пользоваться специальными стоянками для такси. Для начала предполагается оборудовать 150–200 таких точек. Разместят их в самых привлекательных для таксистов местах – на вокзалах, в аэропортах, у крупных торговых и развлекательных центров.

Однако проблема в том, что, по некоторым оценкам, даже если организовать тысячу специальных стоянок, это ничего принципиально не изменит: парковаться на них будет некому, так как количество легальных таксомоторных компаний в Москве весьма незначительно. «Дикий» же частник легализоваться не спешит. И этому есть свои причины. Чтобы получить аккредитацию у московских властей, придется не только купить лицензию, но и установить на машинах дополнительное оборудование (таксометр, радиосвязь и навигационную систему, которые обойдутся в 1 100 долларов на автомобиль), застраховать пассажиров и автомобиль. А это не каждому частнику по карману.

За рубежом используются разные схемы организации таксомоторных услуг: от жестко регулируемого (количество лицензий, допуск к профессии, учитывающий репутацию, финансовое положение и квалификацию) до либерального, почти не регулируемого рынка такси (Амстердам, Дублин), но везде работают по лицензиям, отвечают за жизнь пассажиров и платят налоги. Пойманного на незаконном извозе водителя могут не только лишить машины, но и посадить в тюрьму.

В Лондоне основным видом такси являются черные кэбы с шашечками. Они принадлежат Лондонской таксомоторной компании. Прежде чем выдать лицензию на извоз, водителей проверяют на наличие криминального прошлого. Потом каждый из новичков садится за парту и проходит спецкурс по изучению улиц. Но услуги этой компании очень дороги. Параллельно работают мини-кэбы, принадлежащие частным операторам. Они предлагают довезти пассажира за меньшие деньги, но их водители не имеют лицензий и машины менее комфортабельны.

В Кельне работают 1 300 машин с шашечками. Более 100 частных автопарков объединены в один кооператив. Водителями являются, как правило, иностранцы, согласные на низкий заработок в 1 500 евро плюс 10% чаевых. Сдают один экзамен в мэрии на знание правил дорожного движения и улиц города, второй – технический – непосредственно в кооперативе на знание автомобилей.

В Нью-Йорке все такси – лицензированные. Можно работать на собственной машине желтого цвета, можно иметь несколько машин и нанимать водителей, можно сдавать машины в аренду. При этом количество автомобилей ограничено. В Хельсинки работает 1 400 такси – из расчета 2,4 машины на 1 000 жителей. Основные требования к водителям для

получения лицензии: водительское удостоверение, возраст не более 70 лет, отсутствие судимостей, медицинская справка, общий стаж работы шофером не менее девяти лет. Необходимо также сдать экзамен в полиции на знание законодательства, различных тарифов и знание местности.

В некоторых европейских странах (Австрия, Германия, Швеция) для доступа к профессии используют общеевропейское законодательство. При этом основными факторами являются репутация, финансовая стабильность и профессиональная компетентность претендента.

В соответствии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» перевозки пассажиров на коммерческой основе легковым автомобильным транспортом подлежат лицензированию. Лицензия может выдаваться как юридическому лицу, так и физическому (индивидуальному предпринимателю), отвечающим лицензионным требованиям и условиям, установленным Положением о лицензировании перевозок пассажиров и грузов автомобильным транспортом (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2002 г. № 402). При этом закон не выделяет таксомоторные перевозки как отдельный вид деятельности. К перевозкам пассажиров на коммерческой основе легковым автомобильным транспортом относятся также и перевозки, выполняемые транспортными организациями при обслуживании по договорам различных предприятий и организаций.

По мнению ФАС России, представляется целесообразным осуществлять лицензирование именно таксомоторных перевозок, приняв за основу европейское законодательство в этой области. Необходимо также создание нормативно-правовой базы как на федеральном, так и на региональных уровнях.

Рынки таксомоторных перевозок в основном не являются монополизированными (с учетом наличия «черных таксистов»). Что же касается перевозок от вокзалов, аэропортов, крупных торговых центров, то создание здесь нормальных конкурентных условий напрямую связано с декриминализацией этого бизнеса. При этом необходим жесткий контроль за такими точками со стороны муниципальных властей, возможно в виде неких диспетчерских пунктов, которые обеспечивали бы доступ легальных таксистов к специально созданным в таких местах муниципальным «таксистским» парковкам на недискриминационной основе. Это, в свою очередь, могло бы явиться стимулом для легализации «диких» частников.

Федеральная антимонопольная служба по итогам совместной проверки с Московским управлением Федеральной антимонопольной службы парковок в аэропортах Шереметьево, Домодедово и Внуково возбудила дела в отношении ЗАО «БРК Инвест Лимитед», ЗАО «Домодедово Аэротель» и ОАО «Внуково-Инвест» по признакам нарушения ст. 10 Федерального закона «О защите конкуренции» (злоупотребление доминирующим положением). Проверки проводились в связи с жалобами граждан на высокие цены парковок в аэропортах и невозможностью выехать в пределах установленного лимита времени из аэропорта.

В результате анализа материалов, полученных по итогам проверки, и анализа рынка услуг временной парковки автотранспорта в данных аэропортах было установлено, что ЗАО «БРК Инвест Лимитед», ЗАО «Домодедово Аэротель» и ОАО «Внуково-Инвест» оказывают услуги временной парковки на территории указанных аэропортов и занимают доминирующее положение на рынках услуг временной парковки. Признаки нарушения антимонопольного законодательства усматриваются в установлении ЗАО «БРК Инвест Лимитед», ЗАО «Домодедово Аэротель» и ОАО «Внуково-Инвест» почасового тарифа и правил оплаты каждого неполного часа как полного и неполных суток как полных.

По итогам проведенной проверки ФАС России приняла решение возбудить дела в отношении ЗАО «БРК Инвест Лимитед», ЗАО «Домодедово Аэротель» и ОАО «Внуково-Инвест» по признакам нарушения антимонопольного законодательства.

В ответ на эту инициативу ФАС России аэропорт Шереметьево занялся решением проблем с парковками на территории аэровокзала. По данным ФАС России, компания готовится создать совместное предприятие по строительству многоярусных парковок с «БРК Инвест Лимитед» – владельцем нескольких участков у территории аэропорта. Таким образом, на территории аэропорта появится второй оператор парковочного бизнеса, а администрация аэропорта сможет обосновать затраты пассажиров по аренде парковок²⁷⁵.

Подводя итог сказанному, можно отметить, что в настоящее время наиболее заметно конкуренция развивается в сфере железнодорожного транспорта. Итогом реформирования железнодорожной отрасли стало развитие конкурентных отношений в сфере грузоперевозок, увеличение числа независимых компаний, владеющих подвижным составом. И задача ФАС России в настоящее время – внимательно следить и пресекать злоупотребления доминирующим положением со стороны железнодорожной монополии в инфраструктурном сегменте. Как показывает практика, ФАС России успешно справляется с возложенной на нее функцией и эффективно пресекает нарушения антимонопольного законодательства в этой сфере.

Однако еще больше задач стоит перед ФАС России по созданию благоприятных условий для внедрения более эффективной конкуренции на рынках авиа- и морских перевозок. Особенно важно решить проблему, связанную с обеспечением авиакомпаний топливом в аэропортах.

Финансы любят порядок

Одним из основных условий повышения эффективности финансовых рынков является развитие конкурентных отношений во всех его секторах. Необходимость этого связана как с растущей потребностью в различных финансовых инструментах на внутреннем рынке, так и с интеграцией российского рынка в мировую финансовую систему. Ключевое значение при этом имеет обеспечение равных условий конкуренции для всех участников рынка.

Задача выравнивания условий конкуренции на финансовом рынке определяет практическую работу по контролю исполнения требований антимонопольного законодательства в деятельности банков, страховых компаний, профессиональных участников рынка ценных бумаг и иных участников рынка финансовых услуг.

Результаты исследований финансового рынка показывают положение основных групп лиц финансовых организаций, уровень экономической концентрации и состояние конкуренции.

Отличительные особенности антимонопольного регулирования на рынке финансовых услуг

В Российской Федерации антимонопольное регулирование на финансовом рынке развивалось в особых условиях становления и формирования рыночной структуры банковского и страхового секторов экономики, рынков ценных бумаг и иных видов финансовых услуг. Фактически большинство субъектов финансового рынка, как и вся его инфраструктура, создавались заново. По этим причинам первый российский антимонопольный закон – закон «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» – предусматривал исключения из применения этого закона для отношений, связанных с монополистической деятельностью и недобросовестной конкуренцией на рынках финансовых услуг.

Таким образом, до вступления в силу в 1999 г. Федерального закона «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» финансовые рынки не подвергались системному контролю и надзору со стороны антимонопольных органов. В тот период (1991–1998 гг.) антимонопольное регулирование ограничивалось фрагментарным применением соответствующих норм банковского законодательства (ст. 32 Федерального закона «О банках и банковской деятельности») и подзаконных нормативных правовых актов.

Некоторые эксперты полагают, что отсутствие до 1998 г. соответствующего регулирования конкуренции в банковском и финансовом секторах внесло свой вклад в финансово-экономический кризис 1998 г.²⁷⁶

Развитие правоприменительной практики в течение нескольких лет после вступления в силу Федерального закона «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» позволило создать систему антимонопольного регулирования на финансовом рынке и подготовить условия для инкорпорирования норм этого закона в единый законодательный акт, посвященный вопросам защиты конкуренции на всех рынках, включая и рынок финансовых услуг. Разработка и принятие нового закона о конкуренции (Федерального закона «О защите конкуренции») – знаковое для финансового рынка явление. И дело здесь не только в том, что новый закон во многом изменил правовой режим в этой сфере. Вопрос первоначально стоял по-другому. Считалось, что из-за имеющихся различий в подходах к правовому регулированию отношений, влияющих на конкуренцию на товарном рынке и рынке финансовых услуг, объединение в одном правовом акте норм двух законов о конкуренции – задача с юридико-технической точки зрения трудно выполнимая. К этому следует добавить и существенные различия, относящиеся к экономической природе товарного и финансового рынков, что в немалой степени усложняло выбор и унификацию средств правового регулирования.

Несмотря на указанные сложности, законодатель, опираясь на общие правовые принципы, лежащие в основе антимонопольного регулирования на товарном и финансовом рынках, сходный режим контроля за соблюдением правовых норм и близкий по охвату перечень действий экономических субъектов, подлежащих запрету, сумел разработать единый федеральный закон о конкуренции. При этом следует отметить, что разработчиками в процессе законотворчества по возможности были учтены особенности подлежащих регулированию рынков, в том числе и финансового.

276 См., например, OECD Journal of Competition Law and Policy. OECD 1999, p. 45.

Важные изменения в системе антимонопольного регулирования рынка финансовых услуг произошли с момента вступления в силу нового закона «О защите конкуренции». Существенной особенностью нового закона о защите конкуренции является включение непосредственно в текст закона процессуальных положений о порядке рассмотрения дел по признакам нарушения антимонопольного законодательства, которые ранее утверждались подзаконными нормативными правовыми актами. В этих целях закон содержит гл. 9 (ст. 39–52), посвященную детальному регламентированию процедуры рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства. Установленная законом процедура применяется одинаково как при рассмотрении дел, возбуждаемых в отношении хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на товарном рынке, так и в отношении финансовых организаций, предоставляющих услуги на финансовом рынке. Единственная предусмотренная этой процедурой особенность для финансовых рынков заключается в порядке формирования комиссии по рассмотрению дела. Так, если для рассмотрения дела, связанного с товарным рынком, комиссия формируется только из представителей антимонопольных органов, то при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства на рынке банковских услуг в состав комиссии на постоянной основе включаются представители Центрального банка Российской Федерации, которые составляют половину членов комиссии (п. 3 ст. 40 закона о защите конкуренции). В случае рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства финансовыми организациями, имеющими лицензии, выданные федеральным органом исполнительной власти по рынку ценных бумаг, в состав комиссии включаются представители Федеральной службы по финансовым рынкам, которые также составляют половину членов комиссии (п. 4 ст. 40 закона о защите конкуренции). При этом закон содержит требование о том, что количество членов (включая председателя) комиссий по рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства на финансовых рынках должно быть четным. Это требование понятно, так как упомянутые комиссии создаются на паритетной основе.

Закон о защите конкуренции не определяет прямо условия и процедуры признания положения финансовой организации доминирующим, относя эти вопросы к компетенции Правительства Российской Федерации. При этом согласно ст. 5 закона о защите конкуренции порядок и условия признания доминирующего положения кредитной организации устанавливаются Правительством Российской Федерации по согласованию с Центральным банком Российской Федерации. Одновременно закон вводит ограничения на возможность признания доминирующим положения финансовой организации, если ее доля на рынке не превышает минимальных пороговых величин, установленных в законе специально для финансовых организаций. Так, не может быть признано доминирующим положение финансовой организации, доля которой не превышает 10% на единственном в Российской Федерации товарном рынке или 20% на товарном рынке, обращающийся на котором товар обращается также на иных товарных рынках в Российской Федерации.

В настоящее время приняты соответствующие постановления Правительства Российской Федерации, которые определяют условия и правила признания доминирующим положения финансовой и кредитной организаций (см. постановление Правительства Российской Федерации от 9 июня 2007 г. № 359 «Об утверждении Условий признания доминирующим положения финансовой организации (за исключением кредитной организации)» и постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 2007 г. № 409 «Об утверждении Условий признания доминирующим положения кредитной организации и Правил установления доминирующего положения кредитной организации»).

Что касается вопроса злоупотребления доминирующим положением, то в отношении финансовых организаций в законе о защите конкуренции наблюдается значительное увеличение числа прямых запретов по сравнению с прежним законом. Дело в том, что новым законом о защите конкуренции для финансовых организаций установлены такие же правовые положения в этой части, как и для всех остальных хозяйствующих субъектов, за некоторым исключением. Так, положения п. 1 ч. 1 ст. 10 закона о защите конкуренции (запрет на установление, поддержание монопольно высокой или монопольно низкой цены товара) к финансовым организациям не применяются в силу установленных ст. 6 (монопольно высокая цена товара) и ст. 7 (монопольно низкая цена товара) исключений для финансовой услуги. Вместо этого введено фактически без изменений положение из ранее действовавшего закона о запрете на «установление финансовой организацией необоснованно высокой или необоснованно низкой цены финансовой услуги». При этом впервые в законодательной практике дано определение необоснованно высокой цены финансовой услуги и необоснованно низкой цены финансовой услуги, под которыми понимается цена, существенно отличающаяся от конкурентной цены финансовой услуги, и (или) затрудняющая доступ на товарный рынок другим финансовым организациям, и (или) оказывающая негативное влияние на конкуренцию.

Замыкает содержащийся в законе ряд понятий, предназначенных для юридического обеспечения применения одной из основных категорий антимонопольного законодательства – злоупотребления доминирующим положением, – понятие «конкурентная цена финансовой услуги», означающая цену, по которой финансовая услуга может быть оказана в условиях конкуренции. Таким образом, закон о защите конкуренции предусматривает наиболее полный по сравнению с предшествующими нормативно-правовыми актами инструментарий для пресечения злоупотреблений финансовыми организациями доминирующим положением.

Кроме того, в связи с рассмотрением отличительных особенностей в правовом регулировании различных видов монополистической деятельности финансовых организаций необходимо отметить появление в законе о защите конкуренции общего правила допустимости отдельных действий (бездействия), которые по своей форме хотя и относятся к монополюльной практике (злоупотребление доминирующим положением, ограничивающие конкуренцию соглашения или согласованные действия, слияния и поглощения), но в силу тех или иных причин не создают угрозы устранения конкуренции и имеют либо могут иметь позитивные результаты для производства и сбыта товаров, а также преимущества (выгоды) для покупателей.

В новом законе о защите конкуренции правило допустимости направлено прежде всего на освобождение от применения закона тех действий, соглашений и сделок, которые не способны в значительной степени повлиять на ограничение конкуренции. Однако не могут быть признаны допустимыми соглашения и согласованные действия, прямо указанные в ч. 1 ст. 11 закона. Это соглашения, которые создают наибольшие проблемы для рыночной экономики, так как препятствуют конкуренции в области ценообразования и объемов выпуска и реализации продукции, ограничивают доступ на рынок новых конкурентов, осуществляют раздел рынка на сферы влияния и т.д. Вместе с тем соглашения могут быть посвящены и другим вопросам, например качеству предоставления финансовых услуг, разработке и применению общих стандартов, совместным научно-исследовательским работам и т.д. Воздействие таких соглашений на конкуренцию неоднозначно, поскольку многое зависит от конкретных обстоятельств. Поэтому в соответствии с ч. 1 ст. 13 закона о защите конкуренции такие соглашения при соблюдении определенных условий могут быть признаны допустимыми.

«Вертикальные» соглашения, под которыми в законе о защите конкуренции понимаются соглашения между хозяйствующими субъектами, которые не конкурируют между собой, один из которых приобретает товар или является его потенциальным приобретателем, а другой предоставляет товар или является его потенциальным продавцом, также подпадают под запрет. Одновременно к ним применяется правило допустимости в том же порядке, что и к «горизонтальным» соглашениям и согласованным действиям.

Кроме того, согласно ст. 12 закона допускаются «вертикальные» соглашения между хозяйствующими субъектами, если доля каждого из них на любом товарном рынке не превышает 20% либо если эти соглашения являются договорами коммерческой концессии. Однако указанные положения не применяются к «вертикальным» соглашениям между финансовыми организациями. В законе устанавливается более жесткий правовой режим по сравнению с соглашениями между хозяйствующими субъектами, работающими на собственно товарном рынке. Так, по закону финансовые организации обязаны направлять в федеральный антимонопольный орган уведомления обо всех соглашениях, достигнутых в любой форме между ними или с органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, а также с любыми организациями, за исключением трех типов соглашений.

Под указанное исключение подпадают:

- соглашения между финансовыми организациями, имеющими в совокупности долю на товарном рынке менее норматива, установленного Правительством Российской Федерации;
- договоры о предоставлении финансовых услуг;
- договоры, заключаемые финансовой организацией в процессе обычной хозяйственной деятельности.

Предусмотренная законом о защите конкуренции процедура государственного контроля за ограничивающими конкуренцию соглашениями финансовых организаций устанавливает изъятия для больших групп договоров, которые по сути своей не могут рассматриваться как антиконкурентные. К таковым, как уже отмечалось, относятся договоры о предоставлении финансовых услуг. Что же касается другой группы соглашений, то, поскольку в законе не содержится условий отнесения их к категории договоров, заключаемых «в процессе обычной хозяйственной деятельности», что является основанием для их освобождения от процедуры обязательного уведомления, это может означать лишь одно: такие договоры должны распознаваться без специальных на то указаний. Следовательно, к ним могут относиться договоры, опосредующие хозяйственную деятельность фи-

нансовой организации. В частности, с учетом сложившейся практики договорами, заключаемыми в процессе обычной хозяйственной деятельности, принято считать осуществление сделок, предусмотренных уставом хозяйствующего субъекта, а также направленных на удовлетворение текущих хозяйственных нужд²⁷⁷.

В отношении страховых компаний к договорам, заключаемым в процессе обычной хозяйственной деятельности, можно отнести договоры, опосредующие предоставление страховой услуги. Так, согласно информационному письму президиума ВАС Российской Федерации «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами споров, связанных с исполнением договоров страхования» расходы страховщика, направленные на определение размера убытков, относятся к обычной хозяйственной деятельности страховщика. Следовательно, соглашение страховщика с экспертом можно отнести к договорам, заключаемым в процессе обычной хозяйственной деятельности.

В отношении кредитных организаций к категории сделок, заключаемых в процессе обычной хозяйственной деятельности помимо собственно банковских операций можно отнести такие сделки, как договор финансирования под уступку денежного требования, договор займа, договор поручительства, договор доверительного управления имуществом и т.п. Кроме того, к категории соглашений, заключаемых в процессе обычной хозяйственной деятельности, следует также относить договоры, связанные с обеспечением функционирования финансовой организации, например трудовой договор, договор подряда, договор с рекламным агентом, договор аренды помещения, договоры по оплате коммунальных услуг и канцелярских принадлежностей и т.п.

С учетом сложившейся практики можно обозначить соглашения, которые не относятся непосредственно к обычной хозяйственной деятельности финансовой организации и о которых в соответствии с требованиями закона о защите конкуренции необходимо уведомлять ФАС России. В частности, это разного рода генеральные соглашения, договоры о сотрудничестве, которые заключаются кредитными или страховыми организациями с контрагентами – юридическими лицами по вопросам кредитования или страхования физических лиц – покупателей товаров этих контрагентов – юридических лиц. Также уведомительный порядок распространяется на соглашения финансовых организаций с органами исполнительной власти или органами местного самоуправления о взаимодействии (сотрудничестве) при реализации региональных программ, привлечении к обслуживанию в финансовых организациях предприятий и организаций, расположенных на территориях, подведомственных этим органам исполнительной власти или органам местного самоуправления.

Отметим также еще одно важное новшество закона «О защите конкуренции», связанное с отбором финансовых организаций при предоставлении услуг органам власти по конкурсу. Прежний закон «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» возлагал на органы власти различных уровней обязанность проводить конкурсный отбор финансовых организаций, привлекаемых для осуществления отдельных операций со средствами соответствующего бюджета. Однако арбитражная практика показала неоднозначность трактовки понятия «отдельные операции со средствами бюджета» в отношении финансовых услуг страховых компаний, кредитных и иных финансовых организаций.

Кроме того, расследования антимонопольных органов в отношении отдельных субъектов естественных монополий и государственных внебюджетных фондов в части ограничения конкуренции на рынке финансовых услуг выявили необходимость применения прозрачных конкурсных механизмов к деятельности таких субъектов при заключении ими договоров с финансовыми организациями. С учетом этих факторов в ст. 18 закона о защите конкуренции расширен перечень лиц, на которые возлагается обязанность осуществлять отбор финансовых организаций путем проведения открытого конкурса или аукциона. Помимо органов власти, такая обязанность возложена на субъекты естественных монополий и государственные внебюджетные фонды. Законодатель определяет закрытый перечень финансовых услуг, которые оказываются финансовыми организациями, отобранными на конкурсе или по итогам аукциона. При этом отбор финансовых организаций должен осуществляться в соответствии с положениями Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Существенные изменения также произошли в самой концепции государственного контроля экономической концентрации как одного из основных инструментов предупреждения ограничения конкуренции и монополизации рынка, что нашло свое отражение в обновлении правил и переработке качественных и количественных критериев.

В новом законе о защите конкуренции предусмотрена отдельная статья, регламентирующая порядок и условия получения предварительного согласия антимонопольного органа на осуществление сделок с акциями

277 См., например, п. 5 информационного письма президиума ВАС России от 13 марта 2001 г. № 62.

(долями), активами финансовых организаций и правами в отношении финансовых организаций. С предварительного согласия антимонопольного органа осуществляются сделки с акциями (долями), активами финансовой организации или правами в отношении финансовой организации, стоимость активов по последнему балансу которой превышает величины, установленные Правительством Российской Федерации. Уведомительный порядок согласования таких сделок в отношении финансовых организаций новый закон не предусматривает. Эти правила не применяются, если осуществление сделок предусмотрено актами Президента России или актами Правительства России.

Особенностью закона о защите конкуренции является новация в отношении возможности принудительного разделения или выделения финансовых организаций. Предусматривается возможность принятия судом решения по иску антимонопольного органа о принудительном разделении таких организаций в случае систематического осуществления монополистической деятельности. В отношении кредитных организаций антимонопольный орган подает иск в суд по согласованию с Банком России.

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПРЕДУСМАТРИВАЮЩИЕ АНТИМОНОПОЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НА ФИНАНСОВОМ РЫНКЕ

В целях реализации положений Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», устанавливающих порядок и условия антимонопольного регулирования рынка финансовых услуг, ФАС России принимала активное участие в разработке соответствующих постановлений Правительства Российской Федерации. Эти нормативные правовые акты являются неотъемлемой частью антимонопольного законодательства и применяются в предусмотренных законом о защите конкуренции случаях:

- постановление Правительства Российской Федерации от 30 мая 2007 г. № 334 «Об установлении величин активов финансовых организаций (за исключением кредитных организаций) и совокупной доли финансовых организаций (за исключением кредитных организаций) на товарном рынке в целях осуществления антимонопольного контроля»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 30 мая 2007 г. № 335 «Об установлении величин активов кредитных организаций и совокупной доли кредитных организаций на товарном рынке в целях осуществления антимонопольного контроля»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 9 июня 2007 г. № 359 «Об утверждении Условий признания доминирующим положения финансовой организации (за исключением кредитной организации) и Правил установления доминирующего положения финансовой организации (за исключением кредитной организации)»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 2007 г. № 409 «Об утверждении Условий признания доминирующим положения кредитной организации и Правил установления доминирующего положения кредитной организации».

Рынок банковских услуг

Рынок банковских услуг Российской Федерации на 1 января 2007 г. был представлен 1 143 кредитными организациями; по сравнению с данными на 1 января 2004 г. количество банков уменьшилось на 185. Объем активов российской банковской системы составляет 14 045 561 млн рублей. Две трети суммарного объема активов (65,1%) составляют активы 20 основных банковских групп. Собственный капитал кредитных организаций, входящих в указанные группы, составляет более половины (57,7%) суммарного капитала российского рынка банковских услуг. Объем активов и собственный капитал 20 основных банковских групп по сравнению с данными на 1 января 2004 г. немного увеличился (на 1,7 и 5,5% соответственно).

**ИНФОРМАЦИЯ О ПОЛОЖЕНИИ КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
НА ФЕДЕРАЛЬНОМ РЫНКЕ БАНКОВСКИХ УСЛУГ НА 1 ЯНВАРЯ 2007 Г.**

№ п/п	Рег. №	Наименование кредитной организации	Чистые активы		Собственный капитал	
			доля в общем объеме рынка, %	млн рублей	доля в общем объеме рынка, %	млн рублей
1	1481	ОАО «Сбербанк России»	24,7	3 470 973	19,5	328 589
2	1000	ОАО «Внешторгбанк» (ОАО «ВТБ24», ОАО «Промышленно-строительный банк»)	7,6	1 066 254	7,8	130 635
3	354	ЗАО «Газпромбанк» (ЗАО «АКБ "Сибирьгазбанк"», ОАО «Севергазбанк»)	5,1	718 991	5,2	89 383
4	964	Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»	3,7	520 334	0,9	15 610
5	1326	ОАО «Альфа-банк-Башкортостан», ОАО «Альфа-банк-Казань»	2,6	358 975	2,4	39 463
6	2748	ОАО «Банк Москвы»	2,6	355 136	2,3	38 440
7	2275	ОАО «УРАЛСИБ»	2,1	294 955	2,1	34 325
8	2272	ОАО «АКБ "Росбанк"»	2,1	281 843	1,4	24 931
9	3349	ОАО «Россельхозбанк»	1,6	236 983	2,0	32 400
10	1	ЗАО «Международный Московский Банк»	1,6	229 395	1,6	27 972
11	3292	ЗАО «Райффайзенбанк Австрия»	2,1	289 114	1,7	30 011
12	2289	ЗАО «Банк Русский Стандарт»	1,5	216 034	1,3	23 012
13	2361	ОАО «МДМ-Банк»	1,2	179 165	1,4	24 109
14	3251	ЗАО «Промсвязьбанк»	1,1	161 345	1,2	20 152
15	2557	ЗАО «КБ "Ситибанк"»	0,9	125 502	0,6	10 718
16	1776	ОАО «Банк "Петрокоммерц"»	0,9	124 998	0,9	16 477
17	323	ОАО «Сибкадембанк»	0,8	105 231	0,7	12 452
18	2590	АК «Барс» (ООО «Банк Зенит»)	1,4	190 682	2,3	40 367
19	2209	ОАО «Номос-Банк»	0,8	102 857	0,8	14 191
20	2056	ЗАО «Международный промышленный банк»	0,7	101 482	1,6	25 423
			65,1	9 130 249	57,7	953 237
			100%	14 045 561	100%	1 692 714

На федеральном рынке по отдельным видам банковских услуг складывается следующая ситуация.

Федеральный рынок депозитов физических лиц характеризуется высокой концентрацией. На этом рынке банковские услуги предоставляют 1 010 кредитных организаций. При этом один участник рынка – Сбербанк России – занимает доминирующее положение на данном рынке, его доля составляет 59,1%. По сравнению с результатами на 1 января 2004 г. его доля снизилась на 2,7%.

Доли других основных кредитных организаций на этом рынке распределены от 4,5 до 0,4%. Объем депозитов 20 банковских групп составляет 78,5% от общего объема данного рынка. Прирост вкладов физических лиц в 2006 г. составил 37,7%, лишь немного снизившись по сравнению с аналогичными показателями 2005 г. (39,3%).

Рынок депозитов предприятий и организаций можно характеризовать как низкоконцентрированный. Сбербанк России на этом рынке имеет 13,9% от общей суммы депозитов предприятий и организаций. Доли других основных участников распределены от 10,7 до 0,02%. Объем депозитов предприятий и организаций основных 20 банковских групп составляет более половины рынка (63,6%). На 1 января 2007 г. объем средств, привлеченных от предприятий, возрос на 54,8% (за 2005 г. – на 48,7%).

ИНФОРМАЦИЯ О ПОЛОЖЕНИИ ОСНОВНЫХ КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ НА РЫНКЕ ДЕПОЗИТОВ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ И НА РЫНКЕ ДЕПОЗИТОВ ПРЕДПРИЯТИЙ И ОРГАНИЗАЦИЙ НА 1 ЯНВАРЯ 2007 Г.

№ п/п	Рег. №	Наименование кредитной организации	Депозиты физических лиц		Депозиты предприятий и организаций	
			доля в общем объеме рынка, %	млн рублей	доля в общем объеме рынка, %	млн рублей
1	1481	ОАО «Сбербанк России»	59,10	1 893 577	13,90	215 117
2	2748	ОАО «Банк Москвы» [АКБ «Заречье», КБ «Мосводоканалбанк», АКБ «Русский земельный банк»]	2,30	73 880,6	0,50	7 248
3	1000	ОАО «Внешторгбанк» (ОАО «ВТБ24», ОАО «Промышленно-строительный банк»)	4,50	143 653,8	10,70	164 078
4	2272	ОАО «АКБ "Росбанк"» (ЗАО «КБ "Росбанк-Волга"», ЗАО «КБ "Приволжское ОВК"», «Центральное ОВК», «Поволжское ОВК»)	1,70	54 113	7,30	112 850
5	2275	ОАО «УРАЛСИБ» (ОАО «Банк "Дорожник"», ОАО «АБ "Евразия"», ОАО «АКБ "Кузбасугольбанк"», ОАО «Стройинвестбанк»)	1,60	50 802	2,30	35 876
6	354	ЗАО «Газпромбанк» (ЗАО «АКБ "Сибирьгазбанк"», ОАО «Севергазбанк»)	1,60	47 883	9,50	148 482
7	3292	ЗАО «Райффайзенбанк Австрия»	1,30	41 243	1,20	17 305
8	1439	ОАО «Возрождение»	1,00	29 770	0,50	6 807
9	1326	ОАО «Альфа-банк-Башкортостан», ОАО «Альфа-банк-Казань»	0,90	27 846	4,20	64 830
10	2361	ОАО «МДМ-Банк»	0,30	7 732	0,02	329
11	429	ОАО «УРСА Банк»	0,70	23 346	1,70	26 859
12	2766	ОАО «Инвестсбербанк»	0,70	22 771	0,04	683
13	1776	ОАО «Банк "Петрокоммерц"»	0,60	20 285	0,05	821
14	3251	ЗАО «Промсвязьбанк»	0,60	19 763	1,90	29 798
15	2562	ОАО «Бинбанк»	0,50	18 673	1,60	25 754
16	2590	АК «Барс» (ООО «Банк Зенит»)	0,70	24 738	4,60	71 613
17	1942	ЗАО «КБ "Глобэкс"»	0,60	16 299	1,20	19 154
18	588	ЗАО «Сургутнефтегазбанк»	0,50	15 552	0,20	2 668
19	2209	ОАО «Номос-банк» (ООО «ХФК Банк»)	0,50	15 531	1,90	29 461
20	2771	ФКБ «Юниаструм банк»	0,40	14 910	0,30	5 100
			80,1	2 344 834	63,6	984 833
			100%	3 203 639	100%	1 547 403

На рынке кредитов, предоставленных физическим лицам, на долю 20 банковских групп в совокупности приходится 50,8% рынка. Доля Сбербанка на данном рынке составляет 28,10%. По сравнению с результатами на 1 января 2004 г. (14,6%) его доля увеличилась на 13,5%. Доли остальных участников распределены от 5,90 до 0,50%.

Рынок кредитов, предоставленных предприятиям и организациям, характеризуется умеренной концентрацией. Сбербанк России занимает доминирующее положение, контролируя треть рынка (27,6%). Доли других основных банковских групп составляют от 5,80 до 0,01% рынка. На долю 20 банковских групп в совокупности приходится 53,8% этого рынка.

ИНФОРМАЦИЯ О ПОЛОЖЕНИИ ОСНОВНЫХ КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ НА РЫНКЕ КРЕДИТОВ, ПРЕДОСТАВЛЕННЫХ ФИЗИЧЕСКИМ ЛИЦАМ, И КРЕДИТОВ, ПРЕДОСТАВЛЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЯМ И ОРГАНИЗАЦИЯМ, НА 1 ЯНВАРЯ 2007 Г.

№ п/п	Рег. №	Наименование кредитной организации	Объем кредитов, предоставленных физическим лицам		Объем кредитов, предоставленных предприятиям и организациям	
			доля в общем объеме рынка, %	млн рублей	доля в общем объеме рынка, %	млн рублей
1	1481	ОАО «Сбербанк России»	28,10	690 436	27,60	1 726 454
2	2289	ЗАО «Банк Русский Стандарт»	5,90	146 088	0,20	12 986
3	2272	ОАО «АКБ "Росбанк"» (ЗАО «КБ "Росбанк-Волга"», ЗАО «КБ "Приволжское ОВК"», «Центральное ОВК», «Поволжское ОВК»)	3,10	74 630	0,90	57 106
4	1000	ОАО «Внешторгбанк» (ОАО «ВТБ24», ОАО «Промышленно-строительный банк»)	2,10	52 355	5,80	363 454
5	2275	ОАО «УРАЛСИБ» (ОАО «Банк "Дорожник"», ОАО «АБ "Евразия"», ОАО «АКБ "Кузбасугольбанк"», ОАО «Стройинвестбанк»)	1,50	34 885	1,70	106 286
6	2748	ОАО «Банк Москвы» (АКБ «Заречье», КБ «Мосводоканалбанк», АКБ «Русский земельный банк»)	1,30	31 928	2,40	153 919
7	3292	ЗАО «Райффайзенбанк Австрия»	1,10	27 300	1,70	110 040
8	429	ОАО «УРСА Банк»	1,03	25 293	0,50	28 912
9	316	ОАО «Номос-банк» (ООО «ХФК Банк»)	1,01	27 130	0,90	58 908
10	1	ЗАО «Международный Московский Банк»	0,80	22 077	1,90	118 888
11	354	ЗАО «Газпромбанк» (ЗАО «АКБ "Сибирьгазбанк"», ОАО «Севергазбанк»)	0,80	20 817	3,50	219 456
12	3349	ОАО «Россельхозбанк»	0,80	20 789	1,80	115 178
13	1326	ОАО «Альфа-банк-Башкортостан», ОАО «Альфа-банк-Казань»	0,80	19 982	2,40	152 209
14	2142	ОАО «ТрансКредитБанк»	0,70	17 186	0,40	29 158
15	2361	ОАО «МДМ-Банк»	0,60	17 058	1,40	88 468
16	1792	ООО «Русфинанс Банк»	0,60	15 885	0,01	390
17	3365	ООО «Москоммерцбанк»	0,60	15 123	0,10	6 919
18	2557	ЗАО «КБ "Ситибанк"»	0,5	15 096	0,40	29 006
19	3279	ОАО «Национальный банк "Траст"»	0,50	14 090	0,10	8 272
20	2766	ОАО «Инвестсбербанк»	0,50	13 638	0,10	10 283
			50,8	1 301 786	53,8	3 396 292
			100%	2 454 004	100%	6 235 954

Учитывая положительные тенденции в развитии розничного бизнеса российской банковской системы, следует обратить внимание на рынок потребительского кредитования.

**РЕЙТИНГ 20 КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
НА РЫНКЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО КРЕДИТОВАНИЯ НА 1 ЯНВАРЯ 2007 Г.**

№ п/п	Наименование кредитной организации	Объем предоставленных кредитов, млн рублей	В том числе от 6 месяцев до 3 лет, млн рублей
1	ОАО «Сбербанк России»	690 436	95 365
2	ЗАО «Банк Русский Стандарт»	146 088	36 547
3	ОАО «АКБ "Росбанк"»	74 630	33 818
4	ОАО «ВТБ24»	41 284	5 446
5	ОАО «УРАЛСИБ»	34 885	14 034
6	ОАО «Банк Москвы»	31 895	9 528
7	ЗАО «Райффайзенбанк Австрия»	27 300	13 619
8	ОАО «УРСА Банк»	25 293	17 129
9	ООО «ХФК Банк»	24 968	11 524
10	ЗАО «Международный Московский Банк»	22 077	8 008
11	ЗАО «Газпромбанк»	20 817	6 255
12	ОАО «Россельхозбанк»	20 789	8 004
13	Банковская группа «Альфа-Банк»	19 982	9 325
14	ОАО «ТрансКредитБанк»	17 186	6 842
15	ОАО «МДМ-Банк»	17 058	6 118
16	ООО «Русфинанс Банк»	15 885	9 086
17	ООО «Москоммерцбанк»	15 123	3 737
18	ЗАО «КБ "Ситибанк"»	15 096	2 685
19	ОАО «Национальный банк "Траст"»	14 090	9 676
20	ОАО «Инвестсбербанк»	13 628	8 130

Анализ конкурентной среды региональных рынков банковских услуг показывает стабильно высокий уровень концентрации значимых сегментов рынка. По результатам на 1 января 2007 г. региональный рынок депозитов и рынок кредитования являются высококонцентрированными.

Информация о положении основных кредитных организаций на региональных рынках банковских услуг приведена в приложении 1.

Рынок страховых услуг

По данным Федеральной службы страхового надзора на рынке страховых услуг Российской Федерации на 31 декабря 2006 г. действовало 918 страховых организаций. Объем страхового рынка (сумма страховой премии) по всем видам страхования на 1 января 2007 г. составил 610,6 млрд рублей, или 139,6% по сравнению с аналогичным периодом 2003 г. На 14 крупнейших страховых групп приходится 52,8% общего объема страхового рынка. Число компаний, контролирующих половину объема рынка страховых услуг, на 1 января 2004 г. уменьшилось на две.

**ИНФОРМАЦИЯ О ПОЛОЖЕНИИ ОСНОВНЫХ СТРАХОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
НА ФЕДЕРАЛЬНОМ РЫНКЕ СТРАХОВЫХ УСЛУГ НА 1 ЯНВАРЯ 2007 Г.**

№ п/п	Страховые организации	Объем услуг, млн рублей	Доля на рынке, %
1	ОАО «Росгосстрах»	43 582,8	10,9
2	ОСАО «Ингосстрах»	30 955,8	7,61
3	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	22 937,6	5,6
4	ОАО «СК "СОГАЗ"»	23 132,6	5,7
5	ОАО «РОСНО»	19 835,7	4,9
6	ОАО «Военно-страховая компания»	12 533,4	3,1
7	ОАО «Согласие»	10 847,6	2,7
8	ЗАО «СГ "Уралсиб"»	9 621,5	2,4
9	ОАО «АльфаСтрахование»	8 752,8	2,2
10	ЗАО «МАКС»	8 082,8	2,0
11	ОАО «ЖАСО»	7 700,7	1,9
12	СК «НАСТА»	6 558,8	1,6
13	СОАО «Национальная Страховая Группа»	5 485,0	1,4
14	ЗАО «Стандарт-Резерв»	5 104,6	1,3
		215 131,7	53,31

На федеральном рынке по отдельным отраслям и видам страхования складывается следующая ситуация.

Федеральный рынок имущественного страхования можно охарактеризовать как низкоконцентрированный. Доли 12 ведущих страховых организаций на данном рынке распределяются от 9,2 до 2% участия, при этом они в совокупности собирают около половины (51,2%) страховой премии на данном рынке страхования. В целом на рассматриваемом рынке действует около 640 страховых организаций, по отношению к результатам на 1 января 2004 г. их количество уменьшилось на 200 компаний.

**ИНФОРМАЦИЯ О ПОЛОЖЕНИИ ОСНОВНЫХ СТРАХОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
НА РЫНКЕ ДОБРОВОЛЬНОГО ИМУЩЕСТВЕННОГО СТРАХОВАНИЯ НА 1 ЯНВАРЯ 2007 Г.**

№ п/п	Страховые организации	Объем услуг, млн рублей	Доля на рынке, %
1	ОСАО «Ингосстрах»	20 873,9	9,2
2	ОАО «Росгосстрах»	19 721,9	8,6
3	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	13 456,2	5,9
4	ОАО «СК "СОГАЗ"»	12 677,7	5,6
5	ОАО «РОСНО»	9 632,2	4,2
6	ОАО «Согласие»	8 921,3	3,9
7	ОАО «АльфаСтрахование»	6 450,7	2,8
8	ОАО «Военно-страховая компания»	6 041,0	2,7
9	ОАО «КапиталЪ Страхование»	5 331,2	2,3
10	ЗАО «МАКС»	4 667,7	2,1
11	ЗАО «СГ "Уралсиб"»	4 589,6	2,0
12	ОАО «Россия»	4 508,3	2,0
		112 363,4	51,3

Лидирующие позиции на рынке добровольного имущественного страхования на 1 января 2007 г. занимали ОСАО «Ингосстрах», ОАО «Росгосстрах», ОСАО «РЕСО-Гарантия». При этом ОСАО «Ингосстрах» и ОАО «Росгосстрах» увеличили свои доли на данном рынке с 5,9 до 9,2% и с 6,0 до 8,6% соответственно, в то время как ОСАО «РЕСО-Гарантия» потеряло ведущую позицию и переместилось на третье место, немного уменьшив свою долю на рынке (с 6,2 до 5,9%).

Аналогичная ситуация складывается и на рынке добровольного личного страхования. На долю 11 ведущих страховых компаний, собравших от 11,7 до 2,0% страховой премии, в совокупности приходится 50,4% рынка. На 1 января 2007 г. половину объема данного страхового рынка занимали 17 компаний. При этом общее количество организаций, осуществляющих данный вид страхования, уменьшилось на 150 и равняется 700.

**ИНФОРМАЦИЯ О ПОЛОЖЕНИИ ОСНОВНЫХ СТРАХОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
НА РЫНКЕ ДОБРОВОЛЬНОГО ЛИЧНОГО СТРАХОВАНИЯ НА 1 ЯНВАРЯ 2007 Г.**

№ п/п	Страховые организации	Объем услуг, млн рублей	Доля на рынке, %
1	ОАО «СК "СОГАЗ"»	8 993,9	11,7
2	ОАО «РОСНО»	6 479,4	8,5
3	ОАО «ЖАСО»	5 306,3	6,9
4	ОСАО «Ингосстрах»	3 344,6	4,4
5	ОАО «Росгосстрах»	3 066,8	4,0
6	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	2 875,6	3,7
7	ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	2 021,4	2,6
8	ЗАО «СК "НИКА"»	1 881,2	2,5
9	ЗАО «СГ "Уралсиб"»	1 721,7	2,2
10	ОАО «Военно-страховая компания»	1 584,1	2,0
11	ЗАО «МАКС»	1 458,3	1,9
		38 733,3	50,4

На 1 января 2007 г. страховые компании увеличили свою долю на рынке добровольного личного страхования по сравнению с результатами на 1 января 2004 г., при этом рынок остался низкоконцентрированным. Лидирующие позиции на данном рынке заняли ОАО «СК "СОГАЗ"» и ОАО «ЖАСО», увеличившие свои доли с 6,1 до 11,7% и с 3,6 до 6,9% соответственно. ОАО «РОСНО» заняло второе место, при этом увеличив свою долю по сравнению с аналогичным периодом (1 января 2004 г.) с 6,9 до 8,5%.

Федеральный рынок добровольного страхования ответственности также является низкоконцентрированным. На данном рынке действует около 500 страховщиков, доли основных 11 участников, распределенные от 15,0 до 2,5%, составляют 54,8% совокупного объема рынка. По результатам на 1 января 2004 г. на рассматриваемом рынке работало 642 организации, а 51,9% совокупного объема рынка были распределены между 13 ведущими компаниями.

**ИНФОРМАЦИЯ О ПОЛОЖЕНИИ ОСНОВНЫХ СТРАХОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
НА РЫНКЕ ДОБРОВОЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ НА 1 ЯНВАРЯ 2007 Г.**

№ п/п	Страховые организации	Объем услуг, млн рублей	Доля на рынке, %
1	ОСАО «Ингосстрах»	2 444,3	15,0
2	СК «Форвард»	958,2	6,03
3	ОАО «СК "СОГАЗ"»	811,6	5,0
4	СК «Ростра»	787,9	4,8
5	ОАО «РОСНО»	723,2	4,4
6	ООО «СК "Руссогарантия"»	718,5	4,4
7	ЗАО «АИГ страховая и перестраховочная компания»	623,1	3,8
8	ЗАО «МАКС»	576,3	3,5
9	ОАО «Военно-страховая компания»	450,1	2,8
10	ООО «СК "Нефтеполис"»	447,7	2,7
11	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	407,0	2,5
		8 947,9	54,93

Состав ведущих страховых компаний на рынке добровольного страхования ответственности по сравнению с результатами на 1 января 2004 г. значительно изменился, ведущие позиции сохранили только шесть крупных компаний: ОСАО «Ингосстрах», ОАО «СК "СОГАЗ"», ОАО «РОСНО», ЗАО «МАКС», ОАО «Военно-страховая компания» и ОСАО «РЕСО-Гарантия». При этом доля ОСАО «Ингосстрах» выросла с 6,6 до 15,0%, ОАО «СК "СОГАЗ"» – с 2,0 до 5,0%, ОАО «РОСНО» – с 2,3 до 4,4%. ОАО «Военно-страховая компания» сохранило свои позиции (2,5% в 2004 г., 2,8% в 2006 г.), а доля ОСАО «РЕСО-Гарантия» снизилась с 6,0 до 2,5%.

На рынке страхования жизни по-прежнему проявляется тенденция к усилению концентрации. Более половины страховой премии (54,2%) приходится на пять страховых групп, при том что на рынке работают 145 страховщиков. Доля основных страховых групп на рынке страхования жизни составляет от 14,9 до 6,0%. На 1 января 2004 г. данный рынок был представлен 320 страховыми компаниями, а 54,2% совокупного объема рынка было сосредоточено у четырех основных страховщиков.

**ИНФОРМАЦИЯ О ПОЛОЖЕНИИ ОСНОВНЫХ СТРАХОВЫХ КОМПАНИЙ
НА РЫНКЕ СТРАХОВАНИЯ ЖИЗНИ НА 1 ЯНВАРЯ 2007 Г.**

№ п/п	Страховые организации	Объем услуг, млн рублей	Доля на рынке, %
1	СК «КапиталЪ Страхование Жизни»	2 388,5	14,9
2	ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	2 152,2	13,5
3	ЗАО «АИГ страховая и перестраховочная компания»	2 007,7	12,6
4	ООО «СК "СОГАЗ-ЖИЗНЬ"»	1 162,4	7,3
5	ООО «СК "Нефтеполис"»	953,2	6,0
		8 664,0	54,3

Доли лидирующих на рынке страхования жизни компаний уменьшились, и количество ведущих игроков увеличилось на одну компанию по сравнению с 1 января 2004 г.

Рынок обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств имеет устойчивую тенденцию к монополизации. Из 164 страховых организаций, осуществляющих этот вид страхования, пять страховых групп в совокупности имеют 50% объема рынка. При этом группа лиц ОАО «Росгосстрах» занимает на этом рынке доминирующее положение с долей 27,8%. По сравнению с 1 января 2004 г. количество компаний, работающих на рассматриваемом рынке, увеличилось на 10.

**ИНФОРМАЦИЯ О ПОЛОЖЕНИИ ОСНОВНЫХ СТРАХОВЫХ КОМПАНИЙ
НА РЫНКЕ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ВЛАДЕЛЬЦЕВ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ НА 1 ЯНВАРЯ 2007 Г.**

№ п/п	Страховые организации	Объем услуг, млн рублей	Доля на рынке, %
1	ОАО «Росгосстрах»	17 758,3	27,8
2	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	5 523,2	8,7
3	ОСАО «Ингосстрах»	3 834,3	6,0
4	ОАО «РОСНО»	2 842,3	4,5
5	ЗАО «СК "Спасские ворота"»	1 988,5	3,1
		31 946,6	50,1

Положение на рынке обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств по сравнению с результатами на 1 января 2004 г. изменилось незначительно. В число ведущих страховых компаний вошло ОАО «РОСНО», остальные компании сохранили не только ведущие позиции, но и доли на рассматриваемом рынке.

В настоящее время, по оценке специалистов ФАС России, доминирующее положение на рынке обязательного страхования пассажиров (туристов, экскурсантов) занимает страховая организация ОАО «ЖАСО», которая контролирует 49,4% рынка обязательного страхования пассажиров всех видов транспорта. Лицензии на проведение этого вида страхования имеют около 70 страховых организаций.

В субъектах Российской Федерации страховые рынки по видам услуг в основном умеренно- и высококонцентрированы, что связано с относительно небольшим количеством страховых организаций в регионах, наличием административных барьеров, а также получением в ряде случаев необоснованных преференций. Информация о положении основных страховых организаций на региональных рынках страховых услуг приведена в приложении 2.

Рынок ценных бумаг

Рынок услуг регистраторов

В зависимости от видов деятельности, осуществляемых регистраторами, а также на основании изучения рынка со стороны спроса и со стороны предложения специалисты ФАС России выделили следующие сегменты рынка:

- услуги по ведению реестров владельцев именных ценных бумаг;
- услуги по ведению реестров владельцев инвестиционных паев паевых инвестиционных фондов.

Исходя из полученной информации можно сделать вывод, что услуги регистраторов не предоставляются в восьми субъектах Российской Федерации: Республике Ингушетии, Республике Тыве, Чеченской Республике, Костромской и Магаданской областях, Еврейской автономной области, Ненецком и Усть-Ордынском автономных округах.

На федеральном уровне рынок услуг регистраторов можно признать высококонцентрированным. Лидирующие позиции на федеральном рынке занимает ЗАО «Петербургская центральная регистрационная компания» с долей 66,71%. На региональном уровне рынок услуг регистраторов является высококонцентрированным практически во всех субъектах Российской Федерации.

В более чем 10 субъектах Российской Федерации рынок регистраторов является монопольным, а именно:

- Липецкая область – ООО «Р-Стинол»;
- Вологодская область – ЗАО «Партнер»;
- Калининградская область – ОАО «Регистратор НИКойл»;
- Курганская область – «ВРК-Курган», филиал ЗАО «ВРК»;
- Республика Карелия – ЗАО «Регистрационный Депозитарный Центр»;
- Карачаево-Черкесская Республика – ОАО «Независимый Регистратор Южного федерального округа» (Черкесский филиал);
- Кабардино-Балкарская Республика – ОАО «Независимый Регистратор Южного федерального округа» (Кабардино-Балкарский филиал);
- Республика Адыгея – ОАО «Независимый Регистратор Южного федерального округа» (Адыгейский филиал);
- Республика Калмыкия – ОАО «Независимый Регистратор Южного федерального округа» (Элистинское представительство);
- Республика Марий Эл – ОАО «Реестр» (филиал «Реестр-Марий Эл»);
- Республика Алтай – ЗАО «Реестр А-Плюс» (Горно-Алтайский филиал);
- Хабаровский край – ЗАО «РК "Центр-Инвест"» (филиал № 23);
- Чукотский автономный округ – ООО «МСР "Реестр-С"».

В более чем 25 субъектах Российской Федерации на рынке представлены две, максимум три организации, занимающиеся деятельностью по ведению реестров владельцев именных ценных бумаг. Только в семи субъектах Российской Федерации рынок умеренно концентрирован: Москва и Московская область, Тамбовская, Ростовская, Самарская и Пермская области, Приморский и Краснодарский края.

В Центральном федеральном округе расположено самое большое количество организаций, занимающихся деятельностью по ведению реестров владельцев именных ценных бумаг. Наиболее конкурентным можно признать рынок г. Москвы: в 2006 г. на территории Москвы был зарегистрирован 41 регистратор.

Лидерами на региональных рынках Центрального федерального округа являются следующие компании:

- ЗАО «Петербургская центральная регистрационная компания» – филиал «Смоленский» в Смоленской области (доля на региональном рынке составляет 99,88%);
- ЗАО «СР "Владимир"» во Владимирской области (доля на региональном уровне 99,6%);
- ЗАО «Петербургская центральная регистрационная компания» – филиал «Московский» в Московской области (доля на региональном уровне 97,27%);
- ЗАО «Учетная система» (Рязанский филиал) в Рязанской области (доля на региональном рынке 73,61%);
- ЗАО «Новый регистратор» (Курский филиал) в Курской области (доля на региональном уровне 71,12%);
- ОАО «Агентство "Региональный независимый регистратор"» (Орловский филиал) в Орловской области (доля на региональном рынке 67,97%);
- ОАО «Агентство "Региональный независимый регистратор"» в Тульской области (доля на региональном рынке 67,75%);
- ЗАО «СР "Реком"» в Белгородской области (доля на региональном уровне 66,7%).

Большинство регистраторов имеют обширную филиальную сеть. Наиболее развитая филиальная сеть у следующих регистраторов: ОАО «Регистратор Р.О.С.Т.», ОАО «Реестр» и ОАО «Центральный Московский Депозитарий».

Рынок услуг по ведению реестров владельцев инвестиционных паев паевых инвестиционных фондов характеризуется как высококонцентрированный. Региональная инфраструктура развита слабо, региональные участники присутствуют лишь в шести субъектах Российской Федерации.

Рынок управления средствами пенсионных накоплений

Продуктовыми границами рынка являются доверительное управление средствами пенсионных накоплений Пенсионным фондом Российской Федерации и негосударственными пенсионными фондами. Географические границы рынка управления средствами пенсионных накоплений определены исходя из сферы деятельности по управлению и инвестированию средств пенсионных накоплений на территории Российской Федерации (федеральный рынок).

ТАБЛИЦА ◦ 11

**СУММЫ СРЕДСТВ ПЕРЕДАННЫХ В УПРАВЛЕНИЕ ПЕНСИОННЫХ НАКОПЛЕНИЙ,
СФОРМИРОВАННЫХ ПЕНСИОННЫМ ФОНДОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА 1 ЯНВАРЯ 2007 Г.**

Период	СЧА, млрд рублей		
	ВЭБ УК	ЧУК	всего
2004	91,55	2,91	94,46
2005	159,39	4,83	164,22
2006	238,63	7,38	246,01

В Российской Федерации на 1 января 2007 г. деятельность по управлению средствами пенсионных накоплений, сформированных Пенсионным фондом Российской Федерации, осуществляли:

- 55 частных управляющих компаний (ЧУК);
- одна государственная управляющая компания (ВЭБ УК).

ТАБЛИЦА ◦ 12

**ПОКАЗАТЕЛИ КОНЦЕНТРАЦИИ РЫНКА УПРАВЛЕНИЯ
СРЕДСТВАМИ ПЕНСИОННЫХ НАКОПЛЕНИЙ С 1 ЯНВАРЯ 2004 Г. ПО 1 ЯНВАРЯ 2007 Г.**

Показатель / период	1 января 2005 г.		1 января 2006 г.		1 января 2007 г.	
	с учетом ВЭБ УК	без учета ВЭБ УК	с учетом ВЭБ УК	без учета ВЭБ УК	с учетом ВЭБ УК	без учета ВЭБ УК
CR3, %	97,86	40,04	97,94	39,39	97,90	38,90
НИИ	9393,84	891,16	9421,30	882,62	9409,87	903,75

За период 2005–2006 гг. частные управляющие компании существенно нарастили объем чистых активов пенсионных накоплений. Прирост суммы чистых активов за указанный период составил 160,44%.

Федеральный рынок управления средствами пенсионных накоплений на протяжении с 1 января 2004 г. по 1 января 2007 г. являлся высококонцентрированным.

Доля ВЭБ УК на рынке управления средствами пенсионных накоплений в Российской Федерации на протяжении с 1 января 2004 г. по 1 января 2007 г. колебалась на уровне 97%.

**ДОЛЯ РЫНКА КРУПНЕЙШИХ УЧАСТНИКОВ НА РЫНКЕ УПРАВЛЕНИЯ
СРЕДСТВАМИ ПЕНСИОННЫХ НАКОПЛЕНИЙ С 1 ЯНВАРЯ 2004 Г. ПО 1 ЯНВАРЯ 2007 Г., %**

Показатель / период	1 января 2005 г.		1 января 2006 г.		1 января 2007 г.	
	с учетом ВЭБ УК	без учета ВЭБ УК	с учетом ВЭБ УК	без учета ВЭБ УК	с учетом ВЭБ УК	без учета ВЭБ УК
ВЭБ УК	96,62		97,06		97,00	
УК Росбанка	0,62	20,27	0,59	19,98	0,62	20,76
УК «КапиталЪ»	0,31	10,16	0,30	10,05	0,20	6,68
УК «Ак Барс Капитал»	0,27	8,79	0,27	9,16	0,26	8,77
УК «Пенсионный резерв»	0,17	5,42	0,16	5,54	0,28	9,37
Всего по крупнейшим	97,99	44,64	98,38	44,73	98,36	45,58

Как видно из табл. 15, общая доля крупнейших частных управляющих компаний увеличилась с 1 января 2004 г. по 1 января 2007 г. незначительно – с 44,64 до 45,58%, то есть на 0,94%.

На протяжении периода исследования можно выделить крупнейшую частную управляющую компанию – УК Росбанка, занимающую стабильное положение на рынке управления средствами пенсионных накоплений. Необходимо отметить значительный рост доли, занимаемой на рынке управления средствами пенсионных накоплений УК «Пенсионный резерв» (с 5,54 до 9,37%, то есть на 3,83%). Доля УК «КапиталЪ» в этот период снизилась на 3,37% (с 10,05 до 6,68%). Доля УК «Ак Барс Капитал» оставалась стабильной на протяжении двух лет и составляла 0,26–0,27% (8,79–8,77%).

**УПРАВЛЯЮЩИЕ КОМПАНИИ С НАИБОЛЬШЕЙ ДОХОДНОСТЬЮ
И ФИНАНСОВЫМИ ПОТЕРЯМИ НА 1 ЯНВАРЯ 2004 Г.**

№ п/п	Наименование УК с доходностью более 10% и финансовыми потерями	Доходность инвестирования на 1 января 2005 г.*, % годовых
1	УК «Метрополь»	19,50
2	УК «НВК»	14,55
3	УК «Аналитический центр»	13,11
4	УК «ПРОМСВЯЗЬ»	10,97
5	УК «Пифагор»	10,70
6	УК «Финам Менеджмент»	-8,87
7	УК «Интерфин КАПИТАЛ»	-5,41
8	УК «Аккорд»	-1,75
9	УК «Центральная»	-1,15
10	УК «Тройка Диалог»	-1,15
11	УК «Золотое Сечение»	-0,17

* По данным управляющих компаний.

Самая высокая доходность по результатам на 1 января 2004 г. была зафиксирована от инвестирования средств пенсионных накоплений «УМ УК» (42,27%). Наиболее убыточной частной управляющей компанией по результатам на 1 января 2004 г. стала УК «Финам Менеджмент», финансовые потери которой составили 8,87%.

УПРАВЛЯЮЩИЕ КОМПАНИИ С НАИБОЛЬШЕЙ ДОХОДНОСТЬЮ НА 1 ЯНВАРЯ 2007 Г.

№ п/п	Наименование УК с наибольшей доходностью	Доходность от инвестирования на 1 января 2007 г.*, % годовых
1	УМ УК	39,17
2	УК «РТК-инвест»	36,98
3	УК «Доверие Капитал» (перспективный)	35,74
4	УК «Открытие»	35,07
5	УК «АГАНА» (сбалансированный)	34,99
6	УК «Аккорд»	33,91

* По данным управляющих компаний.

Самая высокая доходность на 1 января 2007 г., составляющая 39,17% годовых, зафиксирована от инвестирования средств «УМ УК». Самая низкая доходность – 5,67% – у ВЭБ УК. Результаты деятельности в сфере инвестирования средств пенсионных накоплений управляющими компаниями в 2006 г. были положительными.

Сумма средств пенсионных накоплений, переданных из Пенсионного фонда Российской Федерации в негосударственные пенсионные фонды по договорам, заключенным в 2003–2006 гг., составила 8,80 млрд рублей.

Как показал анализ компаний, управляющих средствами пенсионных накоплений НПФ, из 127 негосударственных пенсионных фондов, которые осуществляют деятельность по обязательному пенсионному страхованию, 44 размещают средства пенсионных накоплений граждан в одной управляющей компании, тогда как оставшиеся предпочитают размещать средства застрахованных лиц в двух и более управляющих компаниях. Это объясняется тем, что негосударственные пенсионные фонды осуществляют политику по управлению средствами пенсионных накоплений, направленную на минимизацию присущих инвестициям рисков, диверсифицируя свой инвестиционный портфель путем размещения средств застрахованных лиц в нескольких управляющих компаниях.

Рынок негосударственного пенсионного обеспечения

НПФ реализуют два вида деятельности:

1. Деятельность по негосударственному пенсионному обеспечению – НПО:
 - заключение договоров как с юридическими, так и с физическими лицами;
 - аккумулирование пенсионных взносов;
 - ведение пенсионных счетов;
 - размещение пенсионных резервов;
 - выплата дополнительных пенсий.
2. Деятельность по обязательному пенсионному страхованию – ОПС:
 - заключение договоров с физическими лицами на работу с накопительной частью трудовой пенсии по старости, которая уплачивается в составе единого социального налога в Пенсионный фонд Российской Федерации.

ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ АНАЛИЗА РЫНКА НЕГОСУДАРСТВЕННОГО ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Показатели	1 января 2006 г.	1 января 2007 г.	Изменение показателей за 2006 г.
Количество НПФ	290	289	-0,345%
Пенсионные резервы НПФ	344,4 млрд рублей	411,6 млрд рублей	19,51%
Количество участников НПФ	6,06 млн человек	6,42 млн человек	5,94%
Количество участников, получающих негосударственную пенсию	705 тыс. человек	845 тыс. человек	19,86%
Пенсионные резервы НПФ на одного участника	46 тыс. рублей	63 тыс. рублей	36,96%

По состоянию на 1 января 2007 г. в Российской Федерации осуществляли деятельность 289 негосударственных пенсионных фондов (НПФ), пенсионные резервы которых составили 411,6 млрд рублей. За последние два года НПФ сумели существенно нарастить объем средств для выплаты пенсий будущим пенсионерам. Прирост пенсионных резервов за указанный период составил 58,75%.

По оценкам экспертов, на 1 января 2007 г. услугами НПФ охвачено 6,8% экономически эффективного населения страны. Темп роста пенсионных резервов НПФ на одного участника в 2006 г. составил 36,96%. За 2005 г. в НПФ привлечено 528 тыс. участников, в 2006 г. – 360 тыс. участников. Прирост общей численности участников НПФ в 2005 г. составил 9,54%, а в 2006 г. – 5,94%.

Прирост численности участников НПФ, получающих дополнительную пенсию, в 2005 г. составил 40,79%, а в 2006 г. – 19,98%. Доля участников, получающих дополнительную пенсию, от общего количества участников НПФ составила на 1 января 2004 г. 11,05%, на 1 января 2005 г. – 11,63%, на 1 января 2007 г. – 13,17%.

С целью исследования развития рынка НПО Российской Федерации НПФ независимые эксперты классифицируют фонды на группы по объему пенсионных резервов и пенсионных накоплений²⁷⁸. По результатам 2005 г. НПФ были сгруппированы следующим образом:

- НПФ «Газфонд» – крупнейший НПФ;
- топ-10, включающий НПФ «Газфонд», НПФ «Благосостояние», Ханты-Мансийский НПФ, НПФ электроэнергетики, НПФ «ЛУКОЙЛ-ГАРАНТ», НПФ «Транснефть», НПФ «Телеком-Союз», НПФ «Регионфонд», НПФ «Алмазная осень», НПФ «Национальный НПФ»;
- топ-20, включающий топ-10, НПФ «СтальФонд», НПФ «Нефтегарант», НПФ «Профессиональный», НПФ «Промрегионсвязь», НПФ «Оборонно-промышленный фонд», НПФ «Внешэкономфонд», НПФ «Социальное развитие», НПФ «ТНК-Владимир», НПФ Сберегательного банка, НПФ «НПФ ОПК»;
- топ-10 открытых НПФ (пенсионные фонды, которые, по экспертным оценкам, реализуют пенсионные программы на открытом рынке и которые не ориентированы на обслуживание конкретной промышленно-финансовой группы), включающий НПФ «Промрегионсвязь», НПФ Сберегательного банка, НПФ «Первый национальный ПФ», НПФ «СТРАТЕГИЯ», НПФ «Благоденствие», НПФ «ИНГ», НПФ «Торгово-промышленный», НПФ «Империя», НПФ «Семейный», НПФ «Пенсионный капитал».

В 2006 г. в те же самые группы фондов вошли:

- НПФ «Газфонд»;
- топ-10: НПФ «Газфонд», НПФ «Благосостояние», Ханты-Мансийский НПФ, НПФ электроэнергетики, НПФ «ЛУКОЙЛ-ГАРАНТ», НПФ «Транснефть», НПФ «Телеком-Союз», НПФ «СтальФонд», НПФ «Алмазная осень», НПФ «Национальный НПФ»;
- топ-20: топ-10, НПФ «Нефтегарант», НПФ «Регионфонд», НПФ «Профессиональный», НПФ «Промрегионсвязь», НПФ «Социальная защита старости», НПФ «Внешэкономфонд», НПФ «Социальное развитие», НПФ «ТНК-Владимир», НПФ Сберегательного банка, НПФ «НПФ ОПК»;

- топ-10 открытых НПФ: НПФ «Промрегионсвязь», НПФ Сберегательного банка, НПФ «Первый национальный ПФ», НПФ «СТРАТЕГИЯ», НПФ «Благоденствие», НПФ «ИНГ», НПФ «Торгово-промышленный», НПФ «Империя», НПФ «Семейный», НПФ «Райффайзен».

ДОЛЯ ГРУПП НПФ В ОБЩЕМ ОБЪЕМЕ ПЕНСИОННЫХ РЕЗЕРВОВ НА 1 ЯНВАРЯ 2007 Г.

Группы фондов	1 января 2006 г., %	1 января 2007 г., %	Изменение доли за 2006 г., %
НПФ «Газфонд»	58,91	60	1,09
Топ-10 НПФ	87	88	1
Топ-20 НПФ	92	93	1
Топ-10 без учета НПФ «Газфонд»	28,09	28	-0,09
Топ-20 без учета НПФ «Газфонд»	33,09	33	-0,09
Топ-10 открытых НПФ	1,9	3,2	1,3

В 2005 г. 58,91% всех пенсионных резервов приходились на НПФ «Газфонд», реализующий программу ОАО «Газпром». Топ-10 НПФ собрал 87% рынка, а топ-20 – 92%. Топ-10 НПФ без учета доли НПФ «Газфонд» собрал 28,09% рынка, а топ-20 без учета доли НПФ «Газфонд» – 33,09%. На долю топ-10 открытых НПФ пришлось всего 1,9% от объема рынка НПО.

По результатам на 1 января 2007 г. 60% всех пенсионных резервов сформировано в НПФ «Газфонд», топ-10 НПФ собрал 88% рынка, топ-20 – 93%. Топ-10 НПФ без учета доли НПФ «Газфонд» собрал 28% рынка, а топ-20 без учета доли НПФ «Газфонд» – 33%, топ-10 открытых НПФ – 3,2% от объема рынка НПО.

Аналитики отмечают, что рост пенсионных резервов НПФ в Российской Федерации в 2005–2006 гг. осуществлялся в основном за счет корпоративных программ крупнейших российских компаний, таких как ОАО «Газпром», ОАО «РЖД», ОАО «ЛУКОЙЛ», РАО «ЕЭС России» и т.п. В связи с этим можно сделать вывод о концентрации бизнеса в крупнейших НПФ. Данная тенденция присутствует как в целом по рынку, так и при анализе доли крупнейших НПФ без учета пенсионных резервов НПФ «Газфонд».

По результатам на 1 января 2007 г. на одного участника НПФ пришлось 63 тыс. рублей пенсионных резервов, а без учета влияния НПФ «Газфонд» – 25,5 тыс. рублей. Пенсионные резервы, сформированные в НПФ «Газфонд», составили 1 738,1 тыс. рублей на одного участника.

Прирост значений рассмотренных показателей в 2006 г. составил:

- совокупной суммы пенсионных резервов на одного участника – 37%;
- совокупной суммы пенсионных резервов на одного участника (без НПФ «Газфонд») – 32,81%;
- суммы пенсионных резервов, сформированных НПФ «Газфонд», в расчете на одного участника – 37%.

По результатам проведенного анализа можно сделать вывод о том, что рынок негосударственного пенсионного обеспечения на всей территории Российской Федерации является высококонцентрированным.

Услуги по негосударственному пенсионному обеспечению не предоставляются в Амурской, Астраханской, Брянской, Ивановской, Калининградской, Калужской, Костромской, Курганской, Магаданской, Новгородской, Пензенской, Рязанской и Тамбовской областях, Камчатском крае, республиках Адыгея, Ингушетия, Карелия, Кабардино-Балкария, Коми, Марий Эл, Северная Осетия, Чувашия, Карачаево-Черкесия, Ямало-Ненецком и Чукотском автономных округах. В Архангельской, Белгородской, Кировской, Курской, Псковской областях и Республике Дагестан НПФ не зарегистрированы, деятельность по негосударственному пенсионному обеспечению предоставляют только филиалы НПФ, зарегистрированные в других субъектах Российской Федерации.

В 13 из исследованных субъектов Российской Федерации рынок монополизирован одним участником. К умеренноконцентрированным стремятся рынок Санкт-Петербурга и Ленинградской области и рынок Кемеровской области.

Правоприменительная практика антимонопольных органов на рынке финансовых услуг

Число выявленных нарушений антимонопольного законодательства на рынке финансовых услуг ежегодно растет. Об этом свидетельствует статистика ФАС России. Так, в 2003 г. антимонопольными органами было возбуждено 83 дела по признакам нарушения антимонопольного законодательства, в 2004 г. – 103, в 2005 г. – 332, в 2006 г. – 681. Кроме того, в 2006 г. ФАС России и ее территориальные органы рассмотрели 229 дел и вынесли соответственно 229 решений о привлечении к административной ответственности лиц, виновных в нарушении антимонопольного законодательства на рынке финансовых услуг.

Как показывает практика, наиболее опасны и приносят наибольший вред экономике и обществу в целом соглашения, тайные сговоры и любые объединения экономических субъектов, направленные на ограничение конкуренции. Поэтому понятно, что данный вид ограничения конкуренции признается одним из самых серьезных нарушений антимонопольного законодательства. Следует иметь в виду, что антиконкурентные соглашения и согласованные действия осуществляются, как правило, негласно, скрытно, что требует от антимонопольных органов проведения сложнейших мероприятий по их выявлению, подбору доказательств и принятию мер для пресечения нарушений.

Динамика рассмотренных ФАС России дел об ограничительных соглашениях финансовых организаций, к которым применяются установленные антимонопольным законодательством запреты, свидетельствует о значительном увеличении числа выявленных и пресеченных нарушений этого вида. Так, если в 2003 и 2004 гг. в отношении ограничивающих конкуренцию соглашений и согласованных действий на финансовом рынке было возбуждено по одному делу, то в 2006 г. ФАС России возбудила уже 58 таких дел.

Кроме того, в 2006 г. антимонопольными органами было рассмотрено 5 752 уведомления о заключенных финансовыми организациями соглашениях (в 2005 г. – всего 1 579).

Как уже отмечалось, по закону о защите конкуренции финансовые организации должны направлять в федеральный антимонопольный орган уведомления обо всех достигнутых ими в любой форме соглашениях, за некоторым исключением. При этом подавляющее большинство уведомлений о заключенных соглашениях было представлено кредитными организациями. В 53 случаях соглашения финансовых организаций ФАС России признала ограничивающими конкуренцию на рынке финансовых услуг. В 120 случаях уведомления были согласованы с замечаниями.

В марте 2004 г. федеральный антимонопольный орган принял решение о признании п. 4.2.8 типового договора действий ООО «НКО «Вестерн-Юнион»», заключаемого между российскими банками и ООО «НКО «Вестерн Юнион»», нарушающим ст. 6 закона о защите конкуренции. Согласно этому договору банк не имел права в период действия договора выступать агентом или представителем других компаний, предлагающих услуги по оперативному переводу денежных средств в формах, аналогичных применяемым в системе «Вестерн Юнион».

Кроме того, МАП России признало действия ООО «НКО «Вестерн-Юнион»» по включению этого пункта в договоры, а также выдвигаемые им требования по прекращению отношений банков с иными организаторами систем переводов денежных средств физических лиц без открытия банковских счетов при одновременной угрозе расторжения соглашения между банком и ООО «НКО «Вестерн-Юнион»» недобросовестной конкуренцией, нарушающей ст. 15 закона о защите конкуренции. На основании указанного решения было выдано предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства. ООО «НКО «Вестерн-Юнион»» обжаловало решение и предписание МАП России. Арбитражный суд г. Москвы отказал НКО «Вестерн-Юнион» в удовлетворении требований о признании недействительными решения и предписания МАП России. Апелляционная и кассационная инстанции оставили решение суда первой инстанции без изменения.

Таким образом, решение и предписание антимонопольного органа были признаны законными и обоснованными вступившими в законную силу судебными актами. Итогом данного дела стало резкое снижение ООО «НКО «Вестерн-Юнион»» тарифов на осуществление перевода денежных средств.

Также федеральный антимонопольный орган возбудил дело по признакам нарушения ОАО «Росгосстрах», ООО «Росгосстрах-Аккорд», ООО «К. Ф. Стэлт», ООО «Нордтрейдгруп», ООО «Мега-Интеллект» ст. 6 (запрещающей ограничивающие конкуренцию соглашения) Федерального закона «О защите конкуренции на финансовом рынке». Основанием стало обнаружение при рассмотрении ходатайства документов, позволяющих сделать предположение о произошедшем в апреле 2003 г. скрытом слиянии страховых организаций ОАО «Росгосстрах», ООО «Росгосстрах-

Аккорд», ОАО «СК "Аккорд"», составляющих группу лиц, и ЗАО «АСК "Социнвест"», ОАО «СК "Аккорд-Гарант"» (г. Уфа), ОАО «СК "Восток"» (г. Уфа).

Рассмотрение протоколов заседаний советов директоров трех последних страховых компаний позволило установить, что их учредителями (ООО «К. Ф. Стэлт», ООО «Нордтрейдгруп», ООО «Мега-Интеллект») были выданы доверенности на право голосования по всем вопросам одному физическому лицу, принадлежащему к группе лиц ОАО «Росгосстрах». В результате в состав советов директоров указанных страховых компаний были избраны более 50% одних и тех же физических лиц, составляющих группу лиц с ОАО «Росгосстрах».

Таким образом, в результате согласованных действий ОАО «Росгосстрах», ООО «Росгосстрах-Аккорд», ООО «К. Ф. Стэлт», ООО «Нордтрейдгруп», ООО «Мега-Интеллект» страховые организации ОАО «Росгосстрах» и ООО «Росгосстрах-Аккорд» получили возможность определять (через органы управления) условия ведения предпринимательской деятельности страховых компаний ЗАО «АСК "Социнвест"», ОАО «СК "Аккорд-Гарант"», ОАО «СК "Восток"». Это привело к ликвидации филиалов и сокращению поступлений страховых премий данных страховых компаний в 2,5, 2 и 15 раз соответственно, а также разделу страхового рынка Республики Башкортостан по территориальному принципу, по видам предоставляемых страховых услуг, к устранению с регионального рынка страховых услуг других страховых организаций.

Комиссия антимонопольного органа в марте 2004 г. вынесла решение по этому вопросу и выдала ОАО «Росгосстрах», ООО «Росгосстрах-Аккорд», ООО «К. Ф. Стэлт», ООО «Мега-Интеллект» и ООО «Нордтрейдгруп» предписание об отмене решений советов директоров ЗАО «АСК "Социнвест"», ОАО «СК "Аккорд-Гарант"», ОАО «СК "Восток"», на которых были приняты решения о ликвидации филиалов, об отмене приказов, выпущенных ООО «Росгосстрах-Аккорд», о реорганизации филиальной сети и о порядке работы по договорам страховых компаний ЗАО «АСК "Социнвест"», ОАО «СК "Аккорд-Гарант"», ОАО «СК "Восток"», о восстановлении филиальной сети страховых организаций ЗАО «АСК "Социнвест"», ОАО «СК "Аккорд-Гарант"», ОАО «СК "Восток"» при условии существования спроса потребителей на страховые услуги указанных страховых компаний и возможности безубыточного предоставления страховых услуг ЗАО «АСК "Социнвест"», ОАО «СК "Аккорд-Гарант"», ОАО «СК "Восток"», а также предписано восстановить первоначальное положение путем вывода из состава советов директоров ОАО «СК "Восток"», ОАО «СК "Аккорд-Гарант"», ЗАО «АСК "Социнвест"» физических лиц, принадлежащих к группе лиц ОАО «Росгосстрах». ОАО «Росгосстрах» (г. Москва) оспорило решение и предписание, выданные антимонопольным органом по рассматриваемому делу. Арбитражный суд отказал ОАО «Росгосстрах» в иске, тем самым признав решение и предписание, вынесенные антимонопольным органом в отношении ОАО «Росгосстрах», ООО «Росгосстрах-Аккорд», ООО «К. Ф. Стэлт», ООО «Мега-Интеллект» и ООО «Нордтрейдгруп», правомерными. Указанное предписание было исполнено.

Важной особенностью, связанной с принятием нового Федерального закона «О защите конкуренции», стал рост числа выявленных незаконных соглашений и согласованных действий на финансовом рынке.

Отметим, что в настоящее время ФАС России активно занимается расследованиями в отношении действий кредитных организаций, по сути навязывающих заемщикам страховые компании, в которых они должны застраховать залоговое имущество. Без оформления такой страховки банк не выдает кредит, а условия страхования часто оказываются невыгодными для потребителей. Условно говоря, при выдаче кредита на покупку автомобиля страхование последнего обойдется покупателю в одну сумму, а если он решит застраховать такую же машину, купленную без помощи кредита, страховка окажется значительно дешевле. Однако ряд банков заключили соглашения со страховыми компаниями, которые включены в их список «аккредитованных страховщиков», и требуют от клиентов страхования только у тех, кто попал в этот список. В результате клиенты несут убытки. Указанные действия в ФАС России рассматривают как ограничение конкуренции, которое неизбежно ведет к завышению страховых тарифов.

Челябинское УФАС России 3 декабря 2007 г. рассмотрело дело по признакам нарушения ЗАО «Международный Московский Банк», ОСАО «Ингосстрах», ОАО «АльфаСтрахование», ЗАО «АИГ страховая и перестраховочная компания», ОСАО «Россия», ООО «Страховая компания "Согласие"», ООО «Страховое общество "Сургутнефтегаз"», ОАО «РОСНО», ЗАО «Страховая компания "Цюрих-Русь"», ОАО «Страховая компания "Прогресс-Гарант"», ООО «Страховая компания "НАСТА"», ОАО «Военно-страховая компания», ООО «Группа Ренессанс Страхование», ООО «Росгосстрах-Урал», ОСАО «РЕСО-Гарантия», ОАО «СОГАЗ», ООО «Ниссан Мотор Рус», ООО «Регинас» ч. 1 и 2 ст. 11 закона о защите конкуренции. Данное дело было возбуждено по заявлению Сахарова А. Д. об отказе ЗАО «Международный Московский Банк» в

заключении кредитного договора на предоставление денежных средств для приобретения транспортного средства в ООО «Регинас» и ограничении возможности выбора страховщика, а также по заявлению ОАО «Страховая компания "ТРАСТ"» об отказе ЗАО «Международный Московский Банк» Сахарову А. Д. в страховании приобретаемого в кредит транспортного средства в ОАО «Страховая компания "ТРАСТ"» на том основании, что указанная страховая компания не аккредитована банком.

По результатам рассмотрения дела комиссия Челябинского УФАС России пришла к выводу, что в результате заключения ЗАО «Международный Московский Банк» соглашений о сотрудничестве с указанными страховщиками возможности страховых организаций на рынке финансовых услуг, условия страхования которых не были приняты банком, ограничены не в результате их самостоятельных действий, а как следствие одностороннего воздействия банка на общие условия предоставления страховых услуг. Действия ЗАО «Международный Московский Банк» по заключению соглашений о сотрудничестве и предоставлению денежных средств в кредит на условиях страхования в предложенных банком страховых организациях исключают состязательность страховых компаний, при которой их самостоятельные действия прямо ограничивают возможность каждой из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия предоставления услуги по страхованию залога.

Содержание и форма всех договоров о сотрудничестве позволяют квалифицировать их как соглашения финансовых организаций, в результате реализации которых предоставлены необоснованные преимущества ограниченному кругу страховых организаций, а также исключена возможность участия иных страховщиков, в том числе ОАО «Страховая компания "ТРАСТ"» и ООО «Страховая компания "ЮЖУРАЛ-АСКО"», с которыми не заключены соглашения. То есть полностью отсутствует возможность на равных условиях участвовать в страховании залогового имущества, передаваемого ЗАО «Международный Московский Банк» в лице его Челябинского филиала.

По итогам рассмотрения дела комиссия Челябинского УФАС России признала противоречащим ч. 2 ст. 11 (запрещающей ограничивающие конкуренцию соглашения) закона «О защите конкуренции» соглашения между ЗАО «Международный Московский Банк» и ОАО «АльфаСтрахование», ОСАО «Ингосстрах», ЗАО «АИГ страховая и перестраховочная компания», ООО «Страховая компания "НАСТА"», ООО «Росгосстрах-Урал», ООО «Группа Ренессанс Страхование», ОАО «Военно-страховая компания», ОСАО «РЕСО-Гарантия», ОСАО «Россия», ЗАО «Страховая компания "Цюрих-Русь"», ОАО «РОСНО», ООО «Страховое общество "Сургутнефтегаз"», ООО «Страховая компания "Согласие"», ОАО «Страховая компания "Прогресс-Гарант"» в части страхования имущества, передаваемого в залог ЗАО «Международный Московский Банк», только в страховых организациях, предложенных ЗАО «Международный Московский Банк». На основании данного решения комиссия Челябинского УФАС России выдала указанным организациям предписание прекратить ограничивающие конкуренцию соглашения.

Позиция ФАС России по вопросу неправомерного сотрудничества кредитных и страховых организаций находит поддержку в судебных инстанциях. В частности, 31 октября 2007 г. Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа вынес постановление об отказе в удовлетворении кассационной жалобы Сбербанка России и оставил без изменений решение и постановление арбитражных судов первой и апелляционной инстанций, признавших законность решения и предписания Хакасского УФАС России.

29 марта 2006 г. комиссия Хакасского территориального управления ФАС России признала Сбербанк России в лице Черногорского отделения Сбербанка России № 8573 нарушившим ст. 6 Федерального закона «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» в связи с заключением соглашения о сотрудничестве с ООО «Бирюса-Сервис-Плюс».

Согласно указанному договору Сбербанк России принял обязательство по кредитованию физических лиц на цели приобретения бытовой техники в ООО «Бирюса-Сервис-Плюс». При этом в условиях соглашения о сотрудничестве предусматривалась обязанность заемщика – покупателя бытовой техники застраховать эту технику, являющуюся предметом залога в банке, в одной из страховых компаний, рекомендованных банком.

При проведении антимонопольного расследования Хакасское УФАС России установило, что в Черногорском отделении Сбербанка России № 8573 при кредитовании физических лиц на сумму свыше 25 тыс. долларов в договор вносился специальный пункт, по которому заемщик был обязан застраховать риски у компаний, указанных банком. К договору прилагался список из 17 страховых организаций, которые выиграли тендер, объявленный Сбербанком на право осуществления страхования залогового имущества.

По мнению специалистов Хакасского УФАС России, Сбербанк России включил в договор условие, ограничивающее конкуренцию на рынке финансовых услуг, – о выборе заемщиком страховой компании, рекомендованной банком.

Комиссия выдала предписание исключить из текста соглашения о сотрудничестве указанное условие.

Сбербанк России обжаловал решение и предписание антимонопольного органа в судебном порядке. Решением суда первой инстанции в удовлетворении заявленных требований Сбербанку России было отказано. Постановлением апелляционной инстанции это решение оставлено без изменения.

Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа, рассмотрев кассационную жалобу Сбербанка России, указанные решение и постановление отменил и передал дело на новое рассмотрение в первую инстанцию того же суда. Дело рассматривалось с участием третьего лица, не заявлявшего самостоятельных требований на предмет спора, – ООО «Бирюса-Сервис-Плюс». Решением суда первой инстанции при новом рассмотрении в удовлетворении заявления Сбербанка России было отказано. Постановлением апелляционной инстанции от 20 июля 2007 г. данное решение также оставлено без изменения.

Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа в постановлении от 31 октября 2007 г. об отказе в удовлетворении кассационной жалобы Сбербанка России указал, что действия банка и ООО «Бирюса-Сервис-Плюс» имеют своим результатом ограничение конкуренции на рынке страховых услуг, поскольку страховые компании, не прошедшие тендер и не включенные в перечень страховых компаний, отстранены от участия в страховании имущества, являющегося предметом залога. Данные действия предоставляют преимущественное положение ограниченному кругу выбранных Сбербанком России участников рынка страховых услуг.

Следует отметить, что Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена так называемая программа освобождения от административной ответственности. В частности, согласно примечанию к ст. 14.32 КоАП Российской Федерации лицо, добровольно заявившее в антимонопольный орган о заключении им ограничивающего конкуренцию и недопустимого в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации соглашения, отказавшееся от участия или дальнейшего участия в таком соглашении и предоставившее имеющиеся у него сведения (информацию) в целях установления факта такого соглашения, освобождается от административной ответственности. Таким образом, страховщики и банки в предусмотренных законодательством случаях вправе воспользоваться упомянутой программой освобождения. При этом решение об освобождении от административной ответственности финансовых организаций ФАС России принимает по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Федеральная антимонопольная служба 19 ноября 2007 г. возбудила дело в отношении ОАО «АКБ "Росбанк"» и 27 страховых организаций: ООО «СК "Согласие"», ОАО «РОСНО», ОАО «ВСК», ОАО «ГСК "Югория"», ОАО «Росгосстрах», ООО «СК "Нефтеполис"», ОСАО «Ингосстрах», ЗАО «МАКС», ООО «НАСТА», ООО «Страховое общество "Сургутнефтегаз"», ОАО «Росстрах», ЗАО «Стандарт-Резерв», ООО «НСГ "Росэнерго"», ЗАО «ГУТА-Страхование», ЗАО «Страховая группа "Спасские ворота"», ОАО «СК "СОЮЗ"», ОАО «Страховая акционерная компания "Энергогарант"», ОАО «Московская страховая компания», ОАО «Россия», ОАО «АльфаСтрахование», ОАО «ДальЖАСО», ОАО «Страховая компания газовой промышленности (СОГАЗ)», ЗАО «Страховая группа "Уралсиб"», ООО «Страховая компания "Дальстар"», ОАО «Страховая компания "Прогресс-Гарант"», ЗАО «Страховая компания "АИГ Лайф"», ОСАО «РЕСО-Гарантия» – по признакам нарушения ч. 1 ст. 11 закона о защите конкуренции.

Признаки нарушения антимонопольного законодательства усматривались в действиях банка и указанных 27 страховых организаций, выразившихся в заключении соглашений о сотрудничестве по программам автокредитования, потребительского и ипотечного жилищного кредитования, которые приводят или могут привести к ограничению конкуренции на страховом рынке, в том числе к установлению или поддержанию цен (тарифов).

В ходе рассмотрения дела в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 48 закона о защите конкуренции ОАО «АКБ "Росбанк"», ОАО «Московская страховая компания», ОАО «Военно-страховая компания» и дочерние общества ОАО «Росгосстрах» представили документы, подтверждающие добровольное устранение последствий нарушения. Так, ОАО «АКБ "Росбанк"»:

- представило документы, подтверждающие расторжение договоров, нарушающих антимонопольное законодательство;
- разработало типовые формы договоров о сотрудничестве со страховыми организациями в сфере потребительского, ипотечного и автокредитования, соответствующие антимонопольному законодательству;
- утвердило регламент, устанавливающий порядок аккредитации страховых организаций для сотрудничества в рамках розничного кредитования, предусматривающий возможность принятия полиса любой страховой компании, соответствующей требованиям банка;
- разместило на сайте в сети Интернет и в местах информирования клиентов филиальной сети банка информацию

о порядке сотрудничества банка со страховыми компаниями, в том числе требования банка к страховым компаниям и их услугам, перечень документов, необходимых для рассмотрения ОАО «АКБ "Росбанк"» вопроса об аккредитации страховых компаний, а также списка страховых компаний, аккредитованных в рамках розничных программ кредитования;

- внесло изменения в типовые формы заявлений-оферт и условия кредитования физических лиц по потребительскому и автокредитованию, а именно исключило из числа обязательных следующие виды страхования: добровольная гражданская ответственность заемщика, жизнь и здоровье заемщика, ОСАГО;
- изменило срок договора страхования, который теперь устанавливается по согласованию страховой компании и страхователя;
- исключило увеличение страховой суммы по сравнению с суммой задолженности по кредиту.

В целях устранения различия тарифов по добровольному страхованию автотранспортных средств, применяемых при страховании автомобилей, находящихся в залоге у кредитных организаций, и при страховании незалоговых автомобилей компании группы «Росгосстрах», ОАО «МСК» и ОАО «ВСК» внесли изменения в документы, устанавливающие порядок расчета тарифа по данному виду страхования, исключив из них коэффициент, устанавливающий зависимость страхового тарифа от вознаграждения, выплачиваемого страховщиком партнеру (банку, автосалону и т.п.). ФАС России в связи с добровольным устранением банком и страховыми компаниями нарушения антимонопольного законодательства и его последствий, руководствуясь п. 1 ч. 1 ст. 48 Федерального закона «О защите конкуренции», пришла к выводу об отсутствии оснований для выдачи ОАО «АКБ "Росбанк"» и страховым организациям предписания о прекращении ограничивающего конкуренцию соглашения и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

В связи со стремительным ростом рынка потребительского кредитования и необходимостью исследования и детального изучения условий сотрудничества кредитных и страховых организаций, в том числе в сфере страхования залогового имущества, Федеральная антимонопольная служба поручила своим территориальным органам провести соответствующие проверки.

По результатам исследования ФАС России установила, что взаимодействие кредитных и страховых организаций в указанной сфере в основном строится на основе соглашений (договоров) о сотрудничестве. Данные соглашения нередко предусматривают установление фиксированных, базовых, минимальных и (или) максимальных страховых тарифов, которые могут применяться страховой организацией при осуществлении страхования заложенного банку имущества, а также содержат положения, в соответствии с которыми страховщик должен согласовывать с кредитной организацией применяемые им страховые тарифы. Согласно данным проведенного исследования, примерно 60 кредитных и 70 страховых организаций участвуют в соглашениях (договорах) о сотрудничестве, предусматривающих в той или иной форме регулирование применяемых страховых тарифов.

В соответствии с п. 1, 5 и 6 ч. 1 ст. 11 закона о защите конкуренции запрещаются соглашения между хозяйствующими субъектами, если такие соглашения приводят или могут привести к следующим последствиям:

- установлению или поддержанию цен (тарифов), скидок, надбавок (доплат), наценок;
- навязыванию контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора;
- экономически, технологически и иным образом не обоснованному установлению различных цен (тарифов) на один и тот же товар.

По итогам рассмотрения результатов исследования и сводной информации, а также в целях обеспечения единообразного применения норм антимонопольного законодательства ФАС России направила своим территориальным органам поручение о возбуждении дел и передаче материалов по подведомственности.

Одновременно следует обратить внимание, что направление поручения о возбуждении дел не означает, что в действиях кредитных и страховых организаций уже установлены нарушения антимонопольного законодательства. В соответствии с ст. 41 закона о защите конкуренции решение данного вопроса относится к компетенции специально создаваемой комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства. И уже упомянутая комиссия после всестороннего и полного исследования доказательств и обстоятельств дела делает выводы о наличии или отсутствии нарушения антимонопольного законодательства в действиях (бездействии) ответчика по делу.

По имеющейся в настоящее время информации 27 территориальных управлений уже возбудили дела в отношении ограничивающих конкуренцию соглашений между банками и страховыми компаниями. Это, в частности, Амурское, Архангельское, Астраханское, Вологодское, Дагестанское, Ивановское, Иркутское, Кемеровское, Коми, Мордовское, Московское, Нижегородское, Новосибирское, Омское, Пермское, Приморское, Ростовское, Самарское, Санкт-Петербургское, Сахалинское, Татарское, Тверское, Тюменское, Ульяновское, Хакаское, Челябинское и Ярославское территориальные управления ФАС России. Многие дела еще находятся в стадии рассмотрения. По большинству законченных дел установлены факты нарушения антимонопольного законодательства, и нарушители в добровольном порядке устранили эти нарушения. В то же время комиссии Амурского, Иркутского, Мордовского, Ростовского, Тюменского и Челябинского УФАС России вынесли решения по возбужденным делам и выдали соответствующим банкам и страховым организациям предписания об устранении нарушения ст. 11 закона о защите конкуренции.

На рынке в силу различных причин возникают ситуации, когда отдельные финансовые организации занимают доминирующее положение, которое позволяет им в ряде случаев получать необоснованные преимущества в своей экономической деятельности по сравнению с другими участниками. Тем самым существенно ограничивается конкуренция. Кроме того, в результате монополистической деятельности может быть причинен ущерб потребителю (например, в виде высоких цен на те или иные финансовые услуги) и экономике (в виде, например, застоя в какой-либо финансовой отрасли или ее части). Закон о защите конкуренции запрещает злоупотребление доминирующим положением.

ФАС России признала в действиях ЗАО «Газпромбанк», занимающего доминирующее положение на рынке депозитарных услуг по акциям ОАО «Газпром», нарушение ст. 5 закона «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг». Нарушение выразилось в установлении зависящей от количества переводимых ценных бумаг необоснованно высокой цены на предоставление депозитарных услуг для профессиональных участников рынка ценных бумаг и их клиентов, совершающих сделки с акциями ОАО «Газпром» на фондовых биржах, при переводе акций ОАО «Газпром» из депозитария «Газпромбанка» в систему ведения реестра или депозитарии, не входящие в депозитарную сеть «Газпромбанка». Это оказывает негативное влияние на общие условия предоставления депозитарных услуг по акциям ОАО «Газпром».

Дело было возбуждено по заявлению НП «Московская фондовая биржа».

Комиссия ФАС России после рассмотрения дела установила, что депозитарная сеть «Газпромбанка» обслуживает более 960 тыс. счетов депо, в том числе более 9 тыс. счетов юридических лиц и 950 тыс. счетов физических лиц. В депозитарной сети «Газпромбанка» учитываются права на 37,9% акций уставного капитала ОАО «Газпром».

В ходе расследования специалисты антимонопольного органа выяснили, что «Газпромбанк» занимает доминирующее положение с долей около 85% на рынке депозитарных услуг по акциям ОАО «Газпром», оказываемых профессиональным участникам рынка ценных бумаг и их клиентам, совершающим сделки с акциями ОАО «Газпром» на фондовых биржах. При этом величина взимаемой с клиента платы при переводе акций ОАО «Газпром» из депозитария «Газпромбанка» в систему ведения реестра или депозитарии, не входящие в депозитарную сеть «Газпромбанка», зависит от количества переводимых ценных бумаг. При осуществлении «Газпромбанком» аналогичных переводов акций иных российских эмитентов тарифы на такие операции взимаются вне зависимости от количества переводимых ценных бумаг.

Расследование антимонопольного ведомства показало, что тарифы по аналогичным операциям, величина которых зависит от количества переводимых ценных бумаг, нехарактерны для других депозитариев. Комиссия установила, что при осуществлении переводов крупных пакетов акций ОАО «Газпром» из депозитария «Газпромбанка» в ОЮЛ «Депозитарно-расчетный союз» в целях учета в нем акций ОАО «Газпром» и торговли акциями ОАО «Газпром» на Московской фондовой бирже данные тарифы приводят к значительному увеличению издержек профессиональных участников рынка ценных бумаг и их клиентов и фактически препятствуют осуществлению таких переводов.

В соответствии с решением комиссии «Газпромбанку» было выдано предписание о прекращении нарушения ст. 5 закона «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг», а именно: внести изменения в тарифы, предусматривающие устранение зависящих от количества переводимых ценных бумаг тарифов на депозитарные операции по переводу акций ОАО «Газпром» из депозитария «Газпромбанка» в систему ведения реестра или депозитарии, не входящие в депозитарную сеть «Газпромбанка», для профессиональных участников рынка ценных бумаг и их клиентов, совершающих сделки с акциями ОАО «Газпром» на фондовых биржах.

АБ «Газпромбанк» (ЗАО) исполнил предписание, устранив тем самым нарушение антимонопольного законодательства.

Злоупотребление доминирующим положением может осуществляться не только в виде установления необоснованно высокой цены на финансовую услугу, хотя это наиболее распространенная монополистическая практика, но и в различных действиях (бездействии тоже), так или иначе направленных на получение финансовой организацией, обладающей значительной рыночной властью, дополнительных выгод. К таким действиям, в частности, относятся:

- навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора;
- экономически или технологически не обоснованные отказ либо уклонение от заключения договора;
- создание дискриминационных условий;
- создание препятствий доступу на рынок или выходу с товарного рынка другим хозяйствующим субъектам.

Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд признал законным и обоснованным решение Арбитражного суда Республики Башкортостан о признании законным и обоснованным решения Башкортостанского управления Федеральной антимонопольной службы и выданное на его основе Сбербанку России предписание об устранении нарушений антимонопольного законодательства.

Ранее Башкортостанское УФАС России признало Акционерный коммерческий Сберегательный банк Российской Федерации нарушившим ст. 5, 6 Федерального закона «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг».

Сбербанк России занимает доминирующее положение на рынке банковских услуг в границах Республики Башкортостан. Доля банка на рынке республики в общем объеме привлеченных депозитов и средств физических лиц составляет 49,05%, по выданным кредитам физическим лицам, в том числе индивидуальным предпринимателям, – 56,6%, по выданным кредитам и прочим размещенным средствам хозяйствующим субъектам – 37,3%.

Нарушение выразилось в том, что Башкирское отделение Сбербанка России (его управление кредитования) своим письмом за подписью первого заместителя управляющего Хабибуллиной В. П. на предложение о сотрудничестве Уфимского филиала ЗАО «Страховая группа “Уралсиб”» (директору Егоровой Е. А.), сообщило, что в соответствии с требованиями Сбербанка России, профессиональная ответственность оценщиков должна быть обязательно застрахована в страховых компаниях, рекомендованных Сбербанком России. А так как ЗАО «Страховая группа “Уралсиб”» в список компаний, аккредитованных Сбербанком России, не входит, сотрудничество с ним в настоящее время невозможно.

По итогам рассмотрения дела Башкортостанское УФАС России предписало Сбербанку России устранить нарушение антимонопольного законодательства. Сбербанк во исполнение предписания за подписью заместителя управляющего отделением банка представил доказательства об отзыве названного письма и тем самым исполнил предписание. Одновременно Сбербанк оспорил решение и предписание антимонопольного органа в Арбитражном суде. Арбитражный суд Республики Башкортостан отказал Сбербанку России в удовлетворении исковых требований. Решение Арбитражного суда Республики Башкортостан полностью поддержал Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд.

Злоупотребление доминирующим положением, как правило, трудно скрыть (в отличие, например, от ограничительных соглашений), так как эти действия всегда на виду. И в том случае, когда заявители, обращаясь в ФАС России, фактически предают такие действия огласке, нарушители под влиянием неопровержимых доказательств вынуждены признавать профессиональные выводы антимонопольных органов и в добровольном порядке устранять нарушения антимонопольного законодательства.

В сентябре 2005 г. ФАС России признала Сбербанк России нарушившим ст. 5 закона «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» и приняла решение о прекращении производства по делу в связи с добровольным устранением нарушения. Дело против Сбербанка России было возбуждено на основании заявления Тверского союза промышленников и предпринимателей. Нарушение выразилось во включении в кредитные договоры условия, предусматривающего письменное согласие Сбербанка России, занимающего доминирующее положение на рынке кредитов Тверской области, на получение заемщиком кредитов у других кредитных организаций, что оказывает негативное влияние на общие условия предоставления кредитов на рынке кредитов Тверской области. На заседании комиссии ФАС России по рассмотрению дела представители Сбербанка России представили документы, подтверждающие добровольное устранение Сбербанком России указанного нарушения. Председатель Среднерусского банка Сбербанка России дал указание управляющему Тверским отделением № 8607 внести изменения по согласованию с заемщиками в заключенные кредитные договоры в части условий, касающихся необходимости получения заемщиком письменного согласия Сбербанка России при привлечении кредитов у третьих лиц. Согласно новой редакции заемщику достаточно только письменно уведомить Сбербанк России о планируемых заимствованиях денежных средств от третьих лиц в объеме, превышающем 10% от суммы кредита.

В 2006 г. ФАС России и ее территориальные органы установили 68 случаев издания органами власти нормативных правовых актов и действий органов исполнительной власти, направленных на ограничение конкуренции на рынке финансовых услуг.

КСТАТИ

В марте 2006 г. Федеральная антимонопольная служба признала действия Федерального агентства по государственному резервам (Росрезерв) нарушением ст. 12 закона «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг».

Дело было возбуждено по инициативе антимонопольного ведомства в связи с направлением Росрезервом писем, в которых он обязывает подведомственные организации заключать договоры страхования со страховыми организациями, отобранными по результатам конкурса, проведенного Росрезервом по четырем лотам для собственных нужд. Победителями конкурса были признаны: по лоту № 1 (ОСАГО) – ЗАО «Страховая группа “Уралсиб”», по лоту № 2 (страхование ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасных производственных объектов) – ОАО «Военно-страховая компания», по лоту № 3 (страхование жизни и здоровья сотрудников вневедомственной охраны) – ОАО «РОСНО» и по лоту № 4 (добровольное медицинское страхование сотрудников) – ОАО «РОСНО». По итогам конкурса Росрезерв заключил только один договор страхования – договор добровольного медицинского страхования (лот № 4). Договоров с победителями конкурса по лотам № 1–3 Росрезерв не заключил.

Вместе с тем информация о победителях конкурса по данным лотам через территориальные управления была доведена Росрезервом до сведения подведомственных комбинатов с указанием организовать работу по заключению договоров страхования в соответствии с действующим законодательством. При этом по указанию Росрезерва, если на каких-то подведомственных ФГУ имеют место случаи наличия договоров страхования со сроком действия в 2006 г. со страховой компанией, которая не стала победителем конкурса по соответствующему виду страхования, их необходимо расторгнуть не позднее 1 января 2006 г.

Имеющиеся в материалах дела документы свидетельствуют о том, что после направления распоряжения Росрезерва значительное число подведомственных Росрезерву комбинатов заключило договоры с победителями конкурса, либо расторгнув действующие договоры страхования, либо сразу после окончания срока действия предыдущих договоров, заключенных с иными страховыми организациями.

Комиссия Федеральной антимонопольной службы пришла к выводу, что своими действиями Росрезерв ограничил конкуренцию на рынке ОСАГО, рынке страхования ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасных производственных объектов и рынке страхования жизни и здоровья граждан, создал необоснованно благоприятные условия страховым организациям – победителям конкурса и ущемил интересы других страховых организаций, с которыми подведомственные Росрезерву комбинаты расторгли или не пролонгировали договоры страхования.

Согласно ст. 12 закона о защите конкуренции федеральные органы исполнительной власти не вправе совершать действия, ограничивающие конкуренцию на рынке финансовых услуг, направленные на создание необоснованно благоприятных условий отдельным финансовым организациям и (или) ущемляющие интересы других финансовых организаций. Федеральным органам исполнительной власти также запрещается препятствовать деятельности финансовых организаций на рынке финансовых услуг.

Комиссия ФАС России после рассмотрения дела обязала Росрезерв отозвать указания об обязательном заключении договоров страхования с победителями конкурса и направить согласованные с Федеральной антимонопольной службой разъяснения о том, что подведомственные комбинаты вправе самостоятельно планировать и осуществлять в пределах утвержденных смет хозяйственно-финансовую деятельность и заключать договоры страхования с любыми страховыми организациями, присутствующими на страховом рынке и осуществляющими соответствующий вид страхования.

Решение ФАС России исполнено Росрезервом в полном объеме.

По факту несоблюдения требований по определению перечня финансовых организаций, привлекаемых для осуществления отдельных операций со средствами соответствующего бюджета, на основании открытого конкурса ФАС России возбудила 256 дел.

КСТАТИ

3 ноября 2006 г. Юго-Западный банк – филиал ОАО «Акционерный коммерческий Сберегательный банк Российской Федерации» проинформировал Ростовское УФАС России о расторжении соглашения с администрацией г. Ростова-на-Дону. Согласно указанному соглашению ОАО «Сбербанк» брало на себя обязательства по выдаче администрации кредита, предназначенного для обеспечения коммунальной инфраструктурой микрорайона «Ливенцовский». В свою очередь администрация обязалась заключить с ОАО «Сбербанк» договор на получения названного кредита.

Данное соглашение было заключено администрацией вопреки требованиям ст. 13, 14 Федерального закона «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» без проведения предварительного конкурса, что повлекло за собой создание необоснованно благоприятных условий для ОАО «Сбербанк».

В 2006 г. ФАС России и ее территориальные органы установили 65 фактов недобросовестной конкуренции на рынке финансовых услуг.

Арбитражный суд Челябинской области 31 октября 2007 г. признал законными решение и предписание Челябинского управления Федеральной антимонопольной службы, принятые по факту недобросовестной конкуренции ОАО «РОСНО». Антимонопольное управление предписало ОАО «РОСНО» перечислить в федеральный бюджет доход в размере 103 194 рубля 02 коп. (100% суммы контракта), полученный в результате нарушения ч. 1 ст. 14 Федерального закона «О защите конкуренции».

Ранее Челябинское УФАС России установило, что Управление государственного автодорожного надзора по Челябинской области проводило конкурс на право заключения государственного контракта на оказание услуг ОСАГО владельцев транспортных средств, находящихся на балансе государственного органа. Заявки на участие в конкурсе подали пять страховых компаний. К участию в конкурсе были допущены ООО «Росгосстрах-Урал», ОАО «РОСНО» и ООО «Страховая компания "ЮЖУРАЛ-АСКО"». ОАО «РОСНО» предложило лучшие условия исполнения контракта и было признано победителем конкурса.

Вместе с тем в ходе рассмотрения дела, возбужденного по заявлению ООО «Страховая компания "ЮЖУРАЛ-АСКО"», антимонопольное управление установило, что цена контракта, предложенная ОАО «РОСНО», была рассчитана с нарушением тарифов, установленных постановлением Правительства России «Об утверждении страховых тарифов по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств, их структуры и порядка применения страховщиками при определении страховой премии». В конкурсной заявке при расчете страховой премии были необоснованно занижены:

- коэффициент КБМ (коэффициент страховых тарифов в зависимости от наличия или отсутствия страховых выплат в предыдущие периоды обязательного страхования) – по 18 автомобилям;
- коэффициент КМ (коэффициент по мощности) – по одному автомобилю.

Челябинское УФАС России пришло к выводу, что нарушение ОАО «РОСНО» порядка расчета страховой премии, установленного постановлением Правительства России, привело к признанию ОАО «РОСНО» победителем конкурса.

Действия ОАО «РОСНО» являются недобросовестной конкуренцией, поскольку направлены на получение преимуществ при осуществлении страховой деятельности, в результате чего страховые организации, подавшие заявки на участие в конкурсе, лишаются возможности участвовать в нем на равных условиях с ОАО «РОСНО». Такие действия противоречат страховому законодательству Российской Федерации, обычаям делового оборота, требованиям добропорядочности, разумности и справедливости. Недобросовестные действия ОАО «РОСНО» привели к тому, что одна из участвовавших в конкурсе страховых организаций, добросовестно выполнившая все требования конкурсной документации, не получила прибыль, которую могла бы получить вследствие заключения государственного контракта, если бы ее права не были нарушены (упущенная выгода). Часть 1 ст. 14 Федерального закона «О защите конкуренции» не допускает недобросовестную конкуренцию.

Антимонопольное управление по итогам рассмотрения дела предписало ОАО «РОСНО» перечислить в федеральный бюджет доход в размере 103 194 рубля 02 коп. (100% суммы контракта), полученный в результате нарушения ч. 1 ст. 14 Федерального закона «О защите конкуренции». ОАО «РОСНО» обжаловало решение и предписание в судебном порядке, однако Арбитражный суд Челябинской области в удовлетворении иска отказал.

Развитие конкуренции на отдельных рынках финансовых услуг

Антимонопольное расследование в отношении VISA International на рынке пластиковых карт (платежных систем)

В рамках проведения антимонопольного расследования в отношении VISA International Федеральная антимонопольная служба проанализировала деятельность всех платежных систем, эмитирующих пластиковые карты на территории Российской Федерации.

Как показывают результаты анализа за 2003 г. федерального рынка пластиковых карт, лидером среди платежных систем по таким показателям, как объем совершенных операций и количество эмитированных карт, является VISA с долей рынка 40,25 и 36,9% соответственно. Далее следует платежная система Union Card с долями рынка 21,38 и 15,76% соответственно. На третьем месте платежная система Сбербанка России – АС «Сберкарт» – с долями рынка 20,5 и 10,8%. Далее – MasterCard с долями рынка 6,9 и 22,8% соответственно. Показатели деятельности остальных платежных систем на федеральном рынке пластиковых карт менее значительны. Так, у «Золотой короны» 5,95% рынка по объему совершенных операций и 6,07% по количеству эмитированных карт. Платежная система ACCORD – 3,18 и 4,1% рынка соответственно.

Доля международных платежных систем на рынке пластиковых карт Российской Федерации по объемам совершенных в 2003 г. операций и количеству эмитированных карт составляет 47,32 и 59,76% соответственно. Рассматривая деятельность только международных платежных систем, можно отметить, что лидером здесь является VISA (85,06% рынка по объему операций в 2003 г. и 61,73% рынка по количеству эмитированных карт). Далее следует MasterCard с показателями 14,68 и 38,09% соответственно.

Среди российских платежных систем можно выделить Union Card (40,58% всех совершенных операций и 39,15% от общего числа эмитированных в рамках российских платежных систем пластиковых карт). АС «Сберкарт» на втором месте – 38,98% совершенных операций и 26,95% эмитированных карт, затем идут «Золотая корона» (11,3 и 15,08%) и ACCORD (6,04 и 10,21%).

Максимальное число банков входит в платежную систему VISA (30,5% от общего числа банков, участвующих в платежных системах на территории Российской Федерации). Далее следуют Union Card (23,5%), «Золотая корона» (18%) и MasterCard (16,5%).

По количеству банкоматов лидирует MasterCard (около 41,53%), за ним следует VISA (39,02%). Примерно такое же соотношение и по числу торгово-сервисных точек, принимающих пластиковые карты к оплате на территории Российской Федерации.

Федеральная антимонопольная служба провела среди кредитных организаций – участников различных платежных систем на территории Российской Федерации опрос, который показал, что помимо проблемы перевода правил на русский язык существенным препятствием для работы на российском рынке пластиковых карт является отсутствие возможности ознакомиться с правилами работы в отдельных платежных системах до момента вступления в них, то есть банки становятся участниками платежной системы вслепую. При этом, вступив в систему, российский банк узнает, что он обязан исполнить требование платежной системы в виде бизнес-плана, предусматривающего выпуск и распространение определенного количества карт того или иного вида.

Не секрет, что одним из продуктов, продвижение которого на российском рынке способствует быстрому и эффективному росту инфраструктуры платежной системы, являются «зарплатные» проекты. В условиях жесткой конкуренции за корпоративных клиентов, для которых предназначены такие продукты, действия отдельных платежных систем по определению для кредитных организаций плана размещения зарплатных карт порой вынуждают банки добиваться от своих корпоративных клиентов замещения пластиковых карт одних систем картами других.

Членство в международной платежной системе позволяет банку предоставлять своим клиентам необходимую финансовую услугу, что является существенным конкурентным преимуществом для кредитной организации.

VISA INTERNATIONAL SERVICE ASSOCIATION УСПЕШНО ВЫПОЛНИЛА ВСЕ УСЛОВИЯ ДОГОВОРЕННОСТИ МЕЖДУ ПЛАТЕЖНОЙ СИСТЕМОЙ И ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБОЙ

Международная платежная система Visa International Service Association (VISA) завершила представление в Федеральную антимонопольную службу сведений о кредитных организациях, получивших типовое письмо, адресованное банкам, желающим вступить в VISA в качестве ассоциированного члена, а также обо всех изменениях и дополнениях, вносимых в это письмо. Взаимная договоренность о представлении данных сведений была достигнута в ходе рассмотрения дела, возбужденного в отношении VISA по признакам нарушения ст. 5 и 6 закона «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» в части затруднения доступа кредитных организаций на рынок пластиковых карт Российской Федерации. Напомним, что по результатам рассмотрения дела наличие фактов нарушения антимонопольного законодательства в действиях VISA не подтвердилось, в связи с чем производство по делу было прекращено. Вместе с тем в рамках рассмотрения данного дела VISA подготовила и представила в антимонопольное ведомство типовое письмо для кредитных организаций, содержащее описание требований и процедуры вступления в VISA в

качестве ассоциированного члена. С помощью данного типового письма российские банки, желающие вступить в платежную систему VISA, могут предварительно оценить перспективы работы в данной платежной системе. Таким образом, рассмотрение данного дела позволило обеспечить российским кредитным организациям большую информационную прозрачность указанной платежной системы.

За период, истекший с момента окончания рассмотрения дела, типовое письмо VISA получили более 140 кредитных организаций, из которых более 20 вступили в VISA в качестве ассоциированных членов.

Антимонопольное расследование на рынке ОСАГО

ФАС России провела расследование деятельности страховых организаций, предоставляющих скидки или подарки при продаже полисов ОСАГО. По итогам расследования было возбуждено 11 дел в отношении страховых организаций в части совершения действий, выразившихся в предоставлении скидок или подарков при продаже полисов ОСАГО. Компании, признанные комиссией ФАС России нарушившими антимонопольное законодательство, уплатили в бюджет около 3 млн рублей незаконно полученной прибыли (ЗАО «МАКС», ОАО «Московская страховая компания», ООО «Росгосстрах-Столица»).

В рассмотрении указанных дел в качестве заинтересованной стороны участвовал Российский союз автостраховщиков. Президиум РСА по итогам рассмотрения ФАС России дел внес изменения в Правила продвижения услуг на рынке ОСАГО и Правила применения санкций и иных мер по отношению к членам РСА, их должностным лицам и работникам в части установления запрета на действия страховщиков по размещению рекламы услуг ОСАГО и иных предложений владельцам транспортных средств о заключении договора ОСАГО, содержащих обещание подарков, в том числе дополнительных услуг, не предусмотренных законодательством Российской Федерации об ОСАГО.

ФАС России представила предложения в доклад Минфина России «О ходе реализации положений законодательства Российской Федерации об ОСАГО и обоснованности установленных тарифов», предусматривающие, в частности, внесение изменений в действующее законодательство с целью:

- установления части базовой ставки страхового тарифа, предназначенной для обеспечения страховых выплат (предусмотрев расходы на осуществление ОСАГО не более 20% от страхового тарифа);
- установления ограничений для страховых агентов и брокеров по размеру предоставляемых скидок при заключении договора ОСАГО;
- введения прямого возмещения убытков;
- определения размера восстановительных расходов как фактических затрат на запчасти и работы без учета износа.

Предложения ФАС России были учтены в докладе Минфина России.

Минтранс России были разработаны рекомендации по организации обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (ОСАГО) для органов исполнительной власти различных уровней, предприятий и учреждений бюджетной сферы в целях использования их при осуществлении хозяйственной деятельности и направлены письмом в октябре 2006 г. в адрес администраций субъектов Российской Федерации. Рекомендации предусматривали возможность заключения органами власти договора ОСАГО без проведения конкурса и содержали указания на конкретные страховые организации.

ФАС России, рассмотрев указанное письмо и рекомендации Минтранса России, установила, что их реализация может привести к ограничению конкуренции и созданию благоприятных условий для деятельности трех страховых компаний – ООО «АльфаСтрахование», ОАО «ВСК» и ОАО «Росгосстрах». В соответствии с обращением ФАС России Минтранс России отозвал письмо и направил соответствующее информационное письмо в адрес администраций субъектов Российской Федерации.

ФАС России в 2007 г. рассмотрела дело в отношении ОАО «ВСК» о нарушении ст. 14 (запрет на недобросовестную конкуренцию) закона о защите конкуренции. Нарушение выразилось в размещении в бюро пропусков Минобороны России (по адресу: г. Москва, ул. Большая Пироговская, д. 23) рекламной информации о предоставлении услуг по ОСАГО. При этом запрет на размещение рекламы услуг конкретных страховщиков по обязательному страхованию в помещениях и на территориях, занимаемых органами власти, установлен ст. 22 Федерального закона «Об обязательном

страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (закон об ОСАГО). Таким образом, действия ОАО «ВСК» в части распространения рекламы о предоставлении услуг по ОСАГО в помещении Минобороны России нарушают страховое и антимонопольное законодательство.

По итогам рассмотрения дела комиссия ФАС России признала ОАО «ВСК» нарушившим ст. 14 закона о защите конкуренции в части совершения действий, направленных на получение преимуществ при осуществлении страховой деятельности, противоречащих законодательству Российской Федерации и могущих причинить убытки другим страховым организациям. Комиссия ФАС России выдала предписание, по которому ОАО «ВСК» было обязано перечислить в федеральный бюджет доход, полученный вследствие нарушения антимонопольного законодательства, в размере 260 351,56 рубля и не допускать впредь заключения договоров и размещения рекламы ОСАГО на территории, занимаемой органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также органами местного самоуправления. В настоящее время ОАО «ВСК» обжаловало решение ФАС России в суде.

Вместе с тем нужно иметь в виду, что данное нарушение со стороны ОАО «ВСК» является повторным. В 2006 г. ФАС России рассмотрела дело о нарушении ОАО «ВСК» ст. 15 (недобросовестная конкуренция) Федерального закона «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» в связи с размещением аналогичной рекламы в другом помещении Минобороны России (по адресу: г. Москва, Большой Знаменский пер., д. 23). Производство по делу было прекращено в связи с представлением ОАО «ВСК» документов, подтверждающих добровольное устранение нарушения антимонопольного законодательства.

Развитие конкуренции на рынке услуг страховых медицинских организаций и фондов обязательного медицинского страхования

ФАС России в 2005 г. провела анализ рынка услуг страховых медицинских организаций и фондов обязательного медицинского страхования при осуществлении финансирования расходов по обеспечению лекарственными средствами льготных категорий граждан и анализ конкурентной среды на рынке обязательного медицинского страхования.

Анализ ФАС России показал, что в 79 субъектах Российской Федерации за период с 2003 по 2005 г. рынок обязательного медицинского страхования (ОМС) характеризовался как высококонцентрированный. Наличие многих проблем и высокая концентрация рынка ОМС в основном связаны с нарушениями органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и территориальными фондами обязательного медицинского страхования антимонопольного законодательства.

Можно выделить три группы нарушений, установленных антимонопольными органами на рынке ОМС:

1. Несоблюдение конкурсных подходов и порядка проведения конкурсов при привлечении страховых медицинских организаций для осуществления ОМС неработающих граждан за счет средств бюджета.

Практика осуществления антимонопольного контроля свидетельствует о том, что до 2004 г. практически в каждом втором субъекте Российской Федерации органы исполнительной власти и органы местного самоуправления выбирали страховые медицинские организации для осуществления ОМС неработающих граждан на внеконкурсной основе.

Дагестанское УФАС России возбудило дело в отношении Правительства Республики Дагестан по признакам нарушения ст. 12–14 закона о защите конкуренции. Нарушение выразилось в заключении договора ОМС неработающих граждан с ЗАО «МАКС-М» и ЗАО «Солидарность для жизни» на внеконкурсной основе.

По результатам рассмотрения дела Правительству Республики Дагестан было выдано предписание об исключении практики заключения договоров ОМС неработающих граждан без проведения открытого конкурса. Для этого в срок до 30 сентября 2005 г. нужно было разработать и согласовать с Дагестанским УФАС России конкурсную документацию и провести в срок до 30 декабря 2005 г. открытый конкурс по отбору страховой медицинской организации для осуществления ОМС неработающего населения Республики Дагестан. Предписание исполнено в срок.

В Оренбургское УФАС России поступило обращение областной прокуратуры с просьбой дать заключение о соответствии антимонопольному законодательству действий администрации Оренбургской области при заключении договора ОМС неработающих граждан области. При проведении Оренбургским УФАС России анализа договора и иной

информации было установлено, что администрацией Оренбургской области заключен договор ОМС неработающих граждан области с ТФОМС без проведения открытого конкурса. Оренбургское УФАС России возбудило дело в отношении администрации Оренбургской области, по результатам рассмотрения которого администрация области была признана нарушившей ст. 12 и 13 закона о защите конкуренции. Комиссия УФАС России выдала администрации предписание о расторжении с ТФОМС договора ОМС неработающего населения и проведении открытого конкурса для отбора страховой медицинской организации для заключения договора ОМС неработающих граждан области.

Благодаря активной правоприменительной деятельности территориальных органов Федеральной антимонопольной службы количество прецедентов заключения договоров ОМС неработающего населения на внеконкурсной основе в 2005 г. сократилось в два раза. Для сравнения: в 2003 г. без проведения конкурса заключены договоры ОМС неработающих граждан в 53 субъектах Российской Федерации, в 2004 г. – в 37 субъектах, в 2005 г. – в 25 субъектах.

2. Несогласование с антимонопольными органами порядков проведения открытых конкурсов по отбору страховых медицинских организаций для осуществления ОМС неработающих граждан за счет средств бюджета.

В результате проведения таких конкурсов выбирались компании, аффилированные с органами власти. Кроме того, если по результатам конкурса орган исполнительной власти отбирал несколько страховщиков, а в конкурсной документации не были предусмотрены лоты для победителей конкурса, в результате происходило разделение рынка ОМС по территории либо по потребителям услуг среди победителей конкурса, что запрещено в соответствии со ст. 6 закона «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг».

Зачастую положения конкурсной документации содержали такие требования и критерии, анализируя которые можно с уверенностью назвать компанию-победителя. В этом случае задачей антимонопольных органов в процессе согласования было исключить все условия, которые так или иначе создавали для страховщиков неравные возможности участия в конкурсе.

Например, в качестве критериев отбора часто выступали такие показатели, как число застрахованных по ОМС и количество проведенных экспертиз качества медицинской помощи. Естественно, что в абсолютном выражении данные показатели будут значительно выше у крупных страховщиков с разветвленной филиальной сетью. Таким образом, компании, осуществляющие свою деятельность по ОМС только в одном регионе, были заранее поставлены в невыгодные для них условия.

Администрация Называевского МО Омской области провела открытый конкурс на право заключения муниципально-го контракта по ОМС неработающих граждан Называевского МО без предварительного согласования с Омским УФАС России. По результатам конкурса победителем было признано ООО «Муниципальная страховая компания “АСКО-Забота”», с которым администрацией Называевского МО Омской области был заключен муниципальный контракт. После проведения конкурса администрацией Называевского МО в адрес Омского УФАС России был представлен пакет документов по проведенному конкурсу. Анализ представленных документов показал, что проведенный администрацией Называевского МО конкурс содержал признаки нарушения ст. 14 закона о защите конкуренции. Омское УФАС России обратилось в Арбитражный суд Омской области с иском к администрации Называевского МО и ООО «Муниципальная страховая компания “АСКО-Забота”» о признании проведенного открытого конкурса несостоявшимся, а заключенный с ООО «Муниципальная страховая компания “АСКО-Забота”» договор ОМС неработающих граждан Называевского МО недействительным. По результатам рассмотрения дела Арбитражный суд Омской области исковое заявление Омского УФАС России полностью удовлетворил.

КСТАТИ

Усилиями ФАС России количество нарушений, связанных с заключением органами исполнительной власти и органами местного самоуправления договоров ОМС неработающего населения без проведения открытого конкурса и несогласованием с УФАС России порядка проведения такого конкурса, значительно снизилось. Так, в 2003 г. количество возбужденных дел, связанных с нарушением ст. 12–14 закона о защите конкуренции, составило 111, в 2004 г. – 56, а в 2005 г. – 10.

3. Устранение страховых медицинских организаций с рынка ОМС и передача функций страховщика территориальным фондам ОМС.

В ряде субъектов Российской Федерации органами власти приняты нормативные акты, устранявшие страховые медицинские организации с рынка обязательного медицинского страхования и наделавшие функциями страховщика территориальные фонды ОМС.

Территориальные фонды ОМС фактически становились субъектом рынка ОМС и осуществляли страховую деятельность. При этом страховые медицинские организации, имеющие необходимые лицензии, не допускались к обязательному медицинскому страхованию, поскольку территориальный фонд ОМС не заключал с ними договоры финансирования, без которых невозможно было осуществлять этот вид страхования. Такая ситуация сложилась в 16 субъектах Российской Федерации (Ивановская, Костромская, Саратовская области, Республика Марий Эл, Удмуртская Республика и др.).

В ряде регионов усилиями территориальных управлений ФАС России, а также при своевременном подключении органов прокурорского надзора удалось устранить нарушения антимонопольного законодательства и отменить акты органов исполнительной власти.

КСТАТИ

Территориальное управление антимонопольного органа по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре (далее – территориальное управление антимонопольного органа по ХМАО) в процессе рассмотрения обращения ООО «Тюментрансгаз» с жалобой на действия Ханты-Мансийского окружного фонда ОМС (далее – ОФОМС), связанные с прекращением финансирования СМК ОАО «Газпроммедстрах» установило следующее.

Правительство Ханты-Мансийского автономного округа издало распоряжение «О мерах по финансовому взаимодействию в системе обязательного медицинского страхования Ханты-Мансийского автономного округа», в соответствии с которым ОФОМС предписано осуществлять ОМС жителей Ханты-Мансийского автономного округа, а главам муниципальных образований автономного округа рекомендовано заключать договоры ОМС неработающих граждан с ОФОМС. Во исполнение указанного распоряжения ОФОМС прекратил финансирование нескольких страховых компаний округа, которые ранее занимались ОМС, и в нарушение антимонопольного законодательства главами муниципальных образований без проведения открытого конкурса были заключены договоры ОМС неработающих граждан с филиалами ОФОМС. Таким образом, реализация указанного распоряжения привела к нарушению ст. 12 закона о защите конкуренции в части ограничения конкуренции на рынке услуг обязательного медицинского страхования и ущемления интересов страховых медицинских организаций.

На основании изложенного территориальным управлением антимонопольного органа по ХМАО было возбуждено дело, по результатам рассмотрения которого Правительству ХМАО выдано предписание о принятии мер по устранению нарушения ст. 12 закона о защите конкуренции и представлении в территориальное управление антимонопольного органа по ХМАО копии нормативно-правового акта, отменяющего данное распоряжение.

Высший арбитражный суд подтвердил законность и обоснованность решения и предписания территориального управления антимонопольного органа по ХМАО, а равно законность и обоснованность обжалованных актов.

Саратовское УФАС России возбудило два дела в отношении правительства области по признакам нарушения ст. 12 закона о защите конкуренции, выразившегося в наделении постановлениями администрации Саратовской области исполнительной дирекции ТФОМС и его филиалов функциями по осуществлению ОМС.

В период действия указанных постановлений на рынке ОМС Саратовской области деятельность по ОМС также осуществляли и страховые медицинские организации, количество которых колебалось от четырех до шести. При этом страховые медицинские организации получали страховые платежи по ОМС от территориального фонда ОМС только на ведение дела (аренда помещения, выписка страховых полисов, выплата заработной платы сотрудникам и т.п.), а медицинские учреждения получали плату за услуги, оказанные гражданам по программе ОМС, непосредственно от территориального фонда ОМС Саратовской области.

По результатам рассмотрения дел правительству Саратовской области были выданы предписания о прекращении нарушения ст. 12 закона о защите конкуренции. Нарушения были устранены путем внесения изменений в указанные постановления, исключающие из функций исполнительной дирекции ТФОМС и его филиалов функцию по осуществлению ОМС.

В 2005 г. в шести субъектах Российской Федерации, а именно: в республиках Ингушетия, Северная Осетия – Алания, Тыва, в Чукотском автономном округе, Костромской и Смоленской областях – страховые медицинские организации все еще не были допущены на рынок ОМС. Необходимо обратить внимание на то, что в 14 регионах (Курганской, Мурманской, Ульяновской областях, Республике Мордовии и других субъектах Российской Федерации)

Федерации) наряду со страховыми медицинскими организациями ОМС также осуществляют территориальные фонды ОМС и его филиалы.

Однако по сравнению с 2003 г. в 2005 г. количество субъектов, в которых функции страховщика выполняли территориальные фонды ОМС и его филиалы, сократилось в 3,6 раза. Это объясняется эффективным исполнением территориальными управлениями ФАС России функций контроля и надзора за соблюдением антимонопольного законодательства на рынке ОМС, а также оперативным реагированием при установлении фактов нарушения антимонопольного законодательства.

4. Отказ территориального фонда ОМС в заключении договоров финансирования со страховыми медицинскими организациями.

В ряде субъектов Российской Федерации (Санкт-Петербург, Тюменская и Мурманская области, Ханты-Мансийский автономный округ) сложилась ситуация, при которой страховые медицинские организации прекращали страховую деятельность на рынке ОМС не по собственной инициативе или в результате конкурентной борьбы за страхователей, а в связи с отказами ТФОМС в заключении договоров финансирования со страховыми медицинскими организациями.

Зачастую территориальные фонды совершали подобные действия по согласованию с органами власти. Нередко в процесс устранения страховщиков с рынка были вовлечены и лечебно-профилактические учреждения.

Территориальный фонд Мурманской области отказался заключить договор финансирования с ЗАО «КМСС “Энергогарант”», указав на необходимость предоставления для заключения договора заключенных договоров ОМС и договоров на предоставление лечебно-профилактической помощи.

В то же время МТФОМС направил главным врачам лечебно-профилактических учреждений Мурманской области разъяснения о том, что финансирование деятельности страховщика по ОМС будет осуществляться только при наличии заключенного с ним договора, указав при этом, что отсутствие у страховой компании договора с фондом о финансировании ОМС исключает возможность застрахованного гражданина реализовать свои права в системе ОМС за счет средств ОМС. Таким образом, лечебно-профилактические учреждения, ссылаясь на полученные разъяснения и отсутствие у ЗАО «КМСС “Энергогарант”» договора финансирования, отказывались иметь с ним договорные отношения. В свою очередь МТФОМС отказывал страховщику в заключении договора финансирования, поскольку у последнего не было договоров с лечебно-профилактическими учреждениями.

На основании изложенного Мурманским УФАС России было возбуждено дело в отношении Мурманского ТФОМС, по результатам рассмотрения которого МТФОМС был признан нарушившим ст. 5 закона о защите конкуренции в части распространения информации, оказавшей негативное влияние на беспрепятственный вход ЗАО «КМСС “Энергогарант”» на рынок ОМС Мурманской области, тем самым ограничив конкуренцию на данном рынке.

Решение и предписание Мурманского УФАС России в суде не обжаловались и были исполнены в срок.

КСТАТИ

В результате отказа территориального фонда в финансировании страховая медицинская организация не могла в полной мере исполнять свои договорные обязательства и вынуждена была прекращать страховую деятельность по ОМС на территории соответствующего субъекта, что приводило к ограничению конкуренции на данном рынке региона.

В ФАС России поступили обращения депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, страховых и иных организаций с жалобами на действия территориального фонда ОМС Санкт-Петербурга (далее – ТФОМС Санкт-Петербурга) при осуществлении финансирования ОМС.

Из содержания жалоб следовало, что правительством Санкт-Петербурга в августе 2004 г. был проведен открытый конкурс на право заключения договоров ОМС неработающих граждан, проживающих на территории Санкт-Петербурга (далее – открытый конкурс по ОМС), по итогам которого было отобрано шесть страховых медицинских организаций, с которыми ТФОМС Санкт-Петербурга в декабре 2004 г. заключил договоры финансирования ОМС.

Кроме того, из представленной информации также следовало, что руководство ТФОМС Санкт-Петербурга неоднократно заявляло о необходимости уменьшения количества страховых медицинских организаций, работающих на рынке ОМС Санкт-Петербурга, и доведения их до числа страховщиков, признанных победителями открытого конкурса по ОМС.

Для достижения указанной цели ТФОМС Санкт-Петербурга начал отказывать страховым медицинским организаци-

КСТАТИ

ям, занимающимся ОМС работающего населения Санкт-Петербурга, сначала в пролонгировании действующих договоров, а затем в заключении новых договоров финансирования ОМС.

Таким образом, действия ТФОМС Санкт-Петербурга привели к резкому сокращению количества страховых медицинских организаций, осуществляющих деятельность по ОМС работающего населения и, как следствие, к многочисленным отказам лечебных учреждений в предоставлении медицинской помощи гражданам, застрахованным в этих страховых медицинских организациях, с которыми ТФОМС Санкт-Петербурга не заключил договор финансирования. На основании изложенного Санкт-Петербургским УФАС России было возбуждено дело в отношении ТФОМС Санкт-Петербурга по признакам нарушения ст. 5 закона о защите конкуренции, выразившегося в действиях, затрудняющих доступ на рынок ОМС страховым медицинским организациям и оказывающих негативное влияние на рынок ОМС Санкт-Петербурга.

По результатам рассмотрения дела комиссия Санкт-Петербургского УФАС России приняла решение о необходимости внесения изменений в правовые документы, определяющие порядок и условия ОМС в Санкт-Петербурге, в сроки, установленные Санкт-Петербургским УФАС России.

Подобные действия территориальных фондов ОМС носят не только антиконкурентный характер, но и нарушают право граждан и страхователей на выбор страховой медицинской организации, предусмотренное ст. 6 и 9 закона о медицинском страховании. С уходом страховой медицинской организации с рынка уходят и лечебные учреждения, с которыми у страховщика заключены договоры на оказание лечебно-профилактической помощи.

Поскольку в число задач антимонопольного органа входит не только пресечение, но и предупреждение нарушений антимонопольного законодательства, Федеральная антимонопольная служба обратилась в Федеральный фонд ОМС с требованием внести изменения в Типовые правила.

Федеральной антимонопольной службой 6 октября 2005 г. было проведено совместное совещание с представителями Минздравсоцразвития России и Федерального фонда ОМС, на котором обсуждалась ситуация, складывающаяся в отдельных регионах России в связи с необоснованными отказами территориальных фондов заключать договоры финансирования.

В соответствии с решением, принятым по итогам данного совещания, Федеральная антимонопольная служба обратилась в Правительство Российской Федерации с просьбой дать поручение Федеральному фонду ОМС внести изменения в Типовые правила, определив единые для всех страховых медицинских организаций условия, при которых территориальный фонд не вправе отказать в заключении договора финансирования страховой организации при наличии у последней договоров ОМС со страхователями, и установив при необходимости законодательно исчерпывающий перечень оснований для отказа в заключении такого договора. Во исполнение поручения Правительства Российской Федерации Федеральный фонд ОМС 6 апреля 2006 г. представил проект приказа.

Проведенный анализ рынка услуг обязательного медицинского страхования показал, что действующая система ОМС за 15-летний срок своего существования не оправдала возлагаемых на нее надежд и не привела в полной мере к реализации права граждан на бесплатную медицинскую помощь, гарантированную ст. 41 Конституции Российской Федерации, и существенному улучшению здравоохранения в стране в целом. Это вызывает необходимость реформирования системы ОМС.

В ФАС России полагают, что основой реформирования системы ОМС должна стать реализация права гражданина на выбор страховой организации, а затем – через страховщика – выбор медицинской организации и врача. Только формирование механизма такого выбора может создать условия для реальной конкуренции в системе ОМС, что приведет к повышению эффективности функционирования системы ОМС в целом.

В связи с этим ФАС России разработала Концепцию создания конкурентной среды в сфере ОМС, которая предлагает существенно изменить порядок осуществления обязательного медицинского страхования с учетом ряда положительных моментов. Концепция направлена на создание в сфере ОМС конкурентной среды, которая является основой рыночного механизма, улучшающего качество медицинских услуг, оказываемых гражданам России в системе ОМС, и повышающего эффективность использования финансовых средств, аккумулируемых в системе ОМС.

Ключевые моменты предлагаемой модели реформирования системы ОМС заключаются в следующем:

1. Законодательное закрепление порядка выбора застрахованными гражданами страховщиков и медицинских организаций позволит реализовать право застрахованных на такой выбор.

2. Наряду с обеспечением социальной защищенности населения создание условий для появления реальной конкуренции:
 - среди медицинских организаций – за источники финансирования и контингенты обслуживаемого населения;
 - среди страховщиков – за застрахованных граждан и страхователей в лице работодателей.
3. Внедрение страховых механизмов при осуществлении ОМС позволит страховым медицинским организациям в системе ОМС заниматься реальной страховой деятельностью:
 - заключать договоры страхования со страхователями;
 - получать страховые платежи от страхователей;
 - формировать необходимые страховые резервы;
 - нести страховой риск при наступлении страхового события, то есть позволит страховым медицинским организациям осуществлять деятельность на принципах состязательности.
4. Работодатели становятся активными участниками правоотношений, получающими возможность через выбранного ими страховщика влиять на объемы и качество медицинских услуг, предоставляемых работникам.
5. Создание вертикальной системы фондов ОМС позволит выработать единые стандарты деятельности и усилить контроль за финансовыми потоками в системе ОМС, что приведет к улучшению качества ОМС в целом по стране. Вместе с тем целесообразно сохранить подчиненность дирекций ТФОМС региональным властям в целях сохранения контроля за целевым использованием бюджетных средств и качеством медицинских услуг, предоставляемых неработающему населению.
6. Обеспечение допуска на рынок ОМС максимального количества страховых организаций. Деятельностью по ОМС смогут заниматься не только специализированные страховые медицинские организации, но и любые страховые компании, получившие соответствующую лицензию, а также общества взаимного страхования.
7. Возможность осуществления деятельности в системе ОМС медицинских организаций любой организационно-правовой формы. Деятельностью по ОМС смогут заниматься не только аккредитованные медицинские организации, а любые медицинские организации, имеющие соответствующие лицензии. Это позволит заложить конкурентные основы на рынке предоставления медицинских услуг в системе ОМС, что будет способствовать повышению качества этих услуг.

Основные моменты Концепции ФАС России предложила Минздравсоцразвития России для внесения в разработанный им проект федерального закона «Об обязательном медицинском страховании».

Развитие конкуренции на рынке потребительского кредитования

ФАС России внимательно следит за существующими тенденциями и новыми веяниями на рынке банковских услуг. Это позволяет оперативно вмешиваться в ситуацию, если она выходит из-под контроля и негативно сказывается на состоянии конкуренции на рынке.

В последние годы антимонопольное ведомство много занималось решением проблем, связанных с потребительским кредитованием. В настоящее время в России наблюдается бурный рост потребительского кредитования. По оценке ФАС России, за последние четыре года темпы роста потребительского кредитования опережают рост всех других его видов²⁷⁹.

Согласно опросу ВЦИОМ, проведенному в мае 2006 г., россияне чаще всего прибегают к кредитам для покупки аудио-, видео- и бытовой техники: 43% от общего числа заемщиков сообщили, что они брали кредиты на эти нужды. «На неотложные нужды» (в 80% случаев под этим скрывается покупка мебели) берут кредит 13–14%, реже кредит используется на ремонт квартиры или дома, покупку автомобиля, компьютерной техники, недвижимости (5–7%), образовательные, медицинские и другие услуги (3%). Для покупки акций, облигаций и других ценных бумаг кредитом пользуются менее 1% опрошенных²⁸⁰.

Еще на начальном этапе развития массового розничного кредитования в антимонопольное ведомство стали поступать жалобы физических лиц на недостаточное информирование банками о расходах по предоставленным кредитам. В связи с данными обращениями ФАС России совместно с территориальными управлениями

279 Заемщик имеет право на полную информацию // Владимирские вести. – 2005. – 25 авг.

280 Марчук И. Банки по-белому // Имеешь право. – 2006. – 13 июня.

провела анализ состояния конкурентной среды на рынках потребительского кредитования в субъектах Российской Федерации за период 2001–2003 гг.

Результаты данного анализа свидетельствовали о том, что практика предоставления потребительских кредитов зачастую основывается на неконкурентных принципах. Не редкостью являлись случаи введения заемщиков в заблуждение относительно реальной стоимости полученных ими потребительских кредитов, которая (с учетом всех комиссий и платежей) существенно превышала заявленный в публичной оферте отдельных банков процент по кредиту. Речь шла о наличии скрытых комиссий и других дополнительных расходов, о которых заемщик надлежащим образом не был информирован.

ФАС России выяснила, что в практике деятельности отдельных кредитных организаций реальная стоимость за пользование потребительским кредитом состояла не только из процентной ставки по кредиту, но и из различных скрытых плат и комиссий, которые могут взиматься как единовременно, так и ежемесячно (в денежном выражении либо в процентах от суммы кредита или остатка задолженности по кредиту). Суммирование всех плат и комиссий позволит получить представление о реальной стоимости кредита.

Составными частями реальной стоимости кредита являются:

1. Кредитная ставка (процент годовых).
2. Единовременные платежи:
 - первоначальный взнос;
 - плата за открытие счета;
 - плата за ведение счета клиента;
 - комиссия за предоставление кредита (в денежном выражении или процент от суммы кредита).
3. Ежемесячные платежи:
 - комиссия за ведение ссудного счета;
 - комиссия при предоставлении кредита;
 - комиссия за расчетно-кассовое обслуживание;
 - комиссия за организацию кредита;
 - цена услуги за обслуживание ссудного счета;
 - комиссия за ведение кредитного досье (в денежном выражении или процент от суммы кредита, остатка задолженности или суммы лимита).
4. Штрафы:
 - пеня (штраф) за несвоевременное внесение очередного платежа по кредиту;
 - штрафные санкции за досрочное погашение кредита;
 - штрафные санкции за каждый день просрочки платежа (процент от суммы кредита или остатка задолженности)²⁸¹.

Недостаточное раскрытие информации об условиях предоставления кредита вводило заемщиков в заблуждение относительно полной стоимости данной услуги кредитных организаций.

В антимонопольном органе посчитали, что, используя упомянутую практику, банки могли получать необоснованные преимущества при осуществлении предпринимательской деятельности на рынке банковских услуг, препятствуя выходу на рынок финансовых услуг других кредитных организаций, готовых на условиях открытости и достоверности осуществлять деятельность по потребительскому кредитованию населения и заявлять клиентам полную стоимость услуги потребительского кредитования.

По данным антимонопольного органа, в 2004 г. девять из 20 банков – лидеров российского рынка потребительского кредитования скрывали информацию об эффективной процентной ставке займов. Кредитные организации, которые раскрывают информацию об эффективной ставке, находятся в неравных конкурентных условиях по сравнению с банками, не публикующими эту информацию. Сейчас, по данным ФАС России, при выдаче экспресс-кредита эффективная ставка может возрастать до 64%²⁸².

281 Федеральная антимонопольная служба провела анализ рынка потребительского кредитования [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_1235.shtml.

282 Девять из двадцати банков – лидеров российского рынка потребительского кредитования скрывают информацию об эффективной ставке займов [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_912.shtml.

По данным журнала «Имеешь право», банк «Русский Стандарт» предлагал кредиты на бытовую технику под 29% годовых, но ежемесячно брал комиссию 1,9% за ведение ссудного счета, в итоге ставка увеличивалась до 66% в год. У Банка Москвы заявленная процентная ставка 21% увеличивалась за счет ежемесячной комиссии до 31%, а у Райффайзенбанка – с 16 до 22,6%²⁸³.

Недостаточное информирование заемщиков обо всех условиях получения потребительского кредита стало причиной начала правоприменительной практики по признакам недобросовестной конкуренции в части распространения неточных сведений, способных причинить убытки другой финансовой организации. Данная практика применения законодательства о защите конкуренции на рынке финансовых услуг формировалась при непосредственном участии Банка России, специалисты которого входят в состав комиссии ФАС России по рассмотрению дел на паритетной основе, а также при активном участии экспертов банковских ассоциаций и Конфедерации обществ потребителей.

ФАС России признала ЗАО «Банк Русский Стандарт» нарушившим ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» в части, запрещающей распространение неточных сведений, способных причинить убытки другой финансовой организации, и прекратила производство по делу в связи с добровольным устранением нарушения. Основанием для возбуждения дела стали заявления граждан и кредитной организации об условиях предоставления потребительских кредитов в ЗАО «Банк Русский Стандарт». По мнению заявителей, распространение ЗАО «Банк Русский Стандарт» неточных и искаженных сведений о существенных условиях предоставления ему кредита, а именно: неуказание срока расчетного периода и периодичности взимания комиссии за расчетно-кассовое обслуживание (платы за ведение ссудного счета), является введением потребителей в заблуждение о полной стоимости услуги банка. В обращении кредитной организации отмечается, что ЗАО «Банк Русский Стандарт» заявляет годовую процентную ставку по кредиту и не доводит до сведения потенциальных заемщиков полную информацию о дополнительных комиссиях и платежах.

В ходе заседания комиссии ФАС России были заслушаны результаты исследования условий потребительского кредитования, проведенного Конфедерацией обществ потребителей, подтвердившие, что недостаточное раскрытие информации о существенных условиях кредита вводит заемщиков в заблуждение относительно полной стоимости услуги банка. Из представленного ЗАО «Банк Русский Стандарт» расчета себестоимости услуг потребительского кредитования, являющегося предметом рассмотрения дела, следовало, что размер себестоимости данной услуги выше заявляемой банком процентной ставки по данному виду кредита. Представители ЗАО «Банк Русский Стандарт» в ходе рассмотрения дела заявили о добровольном устранении нарушения антимонопольного законодательства и в целях подтверждения представили изменения типовых форм заявления о предоставлении потребительского кредита и карты «Русский Стандарт», а также информационных писем.

Согласно Правилам рассмотрения дел о нарушениях кредитными организациями антимонопольного законодательства и иных нормативных правовых актов о защите конкуренции на рынке финансовых услуг дело в отношении ЗАО «Банк Русский Стандарт» рассматривалось комиссией ФАС России, созданной на паритетной основе с Банком России. В работе комиссии принимали участие представители Ассоциации российских банков (АРБ), Международной конфедерации обществ потребителей (КонфОП) и Московского фонда защиты прав потребителей.

После этого случая ФАС России совместно с Банком России разработала рекомендации по стандартам раскрытия коммерческими банками информации при предоставлении потребительских кредитов, что дало возможность потребителям-заемщикам получить адекватную информацию об условиях предоставления кредита и эффективной процентной ставке²⁸⁴.

Совместные рекомендации ФАС России и Центробанка по стандартам раскрытия информации при предоставлении потребительских кредитов предусматривают информирование заемщика обо всех расходах по потребительскому кредиту, предоставление графика платежей и информирование о полной стоимости потребительского кредита (расчетной процентной ставке).

Применение рекомендаций ФАС России и Банка России осуществлялось на добровольной основе. Кредитные организации, применяющие рекомендации и желающие разместить эту информацию на сайте ФАС Рос-

283 Марчук И. Банки по-белому // Имеешь право. – 2006. – 13 июня.

284 Игорь Артемьев: «ФАС России положительно оценивает указание Банка России, согласно которому банки будут обязаны раскрывать эффективные процентные ставки по кредитам» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_10559.shtml.

сии, могут письменно сообщить в антимонопольный орган о своем согласии на опубликование данной информации. В настоящее время информация о применении рекомендаций поступила от 99 кредитных организаций.

В антимонопольном органе полагают, что использование рекомендаций в работе кредитных организаций будет способствовать защите конкуренции на рынке банковских услуг, повышению прозрачности деятельности кредитных организаций, формированию более полного представления об услугах кредитных организаций и повышению доверия к ним со стороны населения.

В июле 2007 г. в соответствии с поручением Генеральной прокуратуры Российской Федерации Федеральная антимонопольная служба провела проверку деятельности ЗАО «Банк Русский Стандарт» по предоставлению и обслуживанию потребительских кредитов на предмет соблюдения антимонопольного законодательства и законодательства о рекламе.

В рамках выполнения данного поручения ФАС России запросила необходимые документы, а также провела выездное контрольное мероприятие в г. Москве. По результатам проведенной проверки признаков нарушения антимонопольного законодательства и законодательства о рекламе в действиях ЗАО «Банк Русский Стандарт» установлено не было.

Проведенная комплексная проверка выявила, что граждане, заинтересованные в получении потребительского кредита, имеют возможность ознакомиться с условиями предоставления и обслуживания кредитов и карт «Русский Стандарт» и тарифами по кредитам и картам «Русский Стандарт», которые можно получить у менеджеров банка или взять с информационных лотков непосредственно в месте оформления кредита.

При оформлении потребительского кредита менеджеры ЗАО «Банк Русский Стандарт» до заключения кредитного договора предоставляют своим клиентам для ознакомления под подпись график платежей по потребительскому кредиту. В данном графике указывается эффективная процентная ставка по кредиту, рассчитываемая в соответствии с требованиями указания Банка России от 12 декабря 2006 г. № 1759-У.

Анализ самих условий предоставления и обслуживания кредитов и карт «Русский Стандарт» показал, что для уведомления клиентов об изменениях и дополнениях, вносимых в условия и тарифы, банк применяет только две процедуры: размещение печатных экземпляров новых редакций на информационных стендах во внутренних структурных подразделениях и представительствах банка и размещение на сайте банка в сети Интернет.

При этом при подписании заявления-оферты о заключении кредитного договора и договора о кредитной карте клиенты фиксируют в отдельном месте факт своего ознакомления с условиями и тарифами по кредитам и картам «Русский Стандарт» и соответственно с возможностью их одностороннего изменения и дополнения банком, а также со способами получения информации о произошедших изменениях.

Согласно представленной информации, ЗАО «Банк Русский Стандарт» в последние полгода проводит работу по совершенствованию процедуры информирования клиентов. В указанный период эффективная процентная ставка по потребительским кредитам банка снизилась в 1,3–2 раза.

Принимая во внимание имеющееся недовольство граждан действиями кредитных организаций при выдаче потребительских кредитов, ФАС России считает необходимым до принятия закона «О потребительском кредитовании» издать постановление Правительства Российской Федерации, предусматривающее порядок информирования заемщиков. С учетом результатов анализа практики выдачи кредитов отдельных банков, по мнению ФАС России, в данном постановлении необходимо отразить обязательность следующих действий кредитных организаций:

- предоставление графика платежей по потребительскому кредиту до заключения кредитного договора;
- предоставление информации обо всех возможных расходах по потребительскому кредиту, в том числе об эффективной процентной ставке по кредиту, до заключения кредитного договора;
- направление индивидуально каждому заемщику информации обо всех изменениях и дополнениях, вносимых в условия предоставления и обслуживания предоставленных кредитов.

В связи с этим ФАС России обратилась в Правительство Российской Федерации с предложением о направлении поручения Минздравсоцразвития России разработать совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и Банком России проект указанного постановления²⁸⁵.

285 ФАС России завершила проверку деятельности ЗАО «Банк Русский Стандарт» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_14492.shtml.

Вместе с тем на законодательном уровне вопрос о полном раскрытии информации при предоставлении кредитов физическим лицам до настоящего времени не решен. Минфин России разработал проект федерального закона «О потребительском кредите», направленный на регулирование отношений, возникающих между потребителями и кредиторами при предоставлении потребительского кредита, и установление прав потребителей на получение достоверной информации об условиях потребительского кредита. Законопроект находится в стадии обсуждения в заинтересованных федеральных органах исполнительной власти и Банке России.

ФАС России и Центробанк приложили дополнительные усилия для увеличения прозрачности процедуры выдачи потребительских кредитов. Так, по инициативе ФАС России были внесены изменения в положение Банка России «О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, ссудной и приравненной к ней задолженности» в части необходимости доводить до сведения заемщика в условиях договора или иным образом информацию о размере эффективной процентной ставки, то есть о реальной стоимости кредита, а также в части отмены обязательной оценки банками при выдаче кредита финансового состояния страховщика залогового имущества, что приводило к ограничению доступа на данный рынок страховых компаний.

Ранее банки при предоставлении кредитов под залог имущества выдвигали требования о заключении договоров страхования с «уполномоченными» страховыми компаниями. Более того, для этих целей многие банки начали создавать свои страховые компании. В ФАС России стали поступать жалобы от страховщиков, которых банки не включали в свои эксклюзивные списки. Кроме того, в ФАС России обращались граждане, жаловавшиеся на требования банков страховать залоговое имущество только в «уполномоченной» страховой компании.

ФАС России при рассмотрении сложившейся ситуации установила, что кредитные организации в качестве юридического обоснования своей практики эксклюзивности при выборе страховщиков ссылаются на подп. 6.3.1 положения Центрального банка Российской Федерации № 254-П, из которого следовало, что залог должен быть застрахован залогодателем в пользу кредитной организации в страховой компании с хорошим финансовым положением, причем оценивать финансовое положение страховщика обязан был сам банк. Двусмысленность указанного условия страхования залога на практике привела к искажению конкурентных отношений между страховщиками, подменявшихся эксклюзивными отношениями с банками, что в итоге привело к росту стоимости страховых услуг на релевантном рынке.

ФАС России в начале 2006 г. вынесла этот вопрос на рассмотрение экспертного совета по развитию конкуренции на рынке финансовых услуг при ФАС России, который поддержал позицию антимонопольного органа. ФАС России направила в Банк России письмо, в котором указала на непрозрачность критериев, которые кредитные организации устанавливают при выборе страховых компаний.

Минюст России зарегистрировал указание Банка России «О внесении изменений в положение № 254-П», согласно которому отменена обязательная оценка банками финансового состояния страховщика залогового имущества.

Федеральная антимонопольная служба назвала инициативу Центробанка «новым шагом в развитии цивилизованного рынка потребительского кредитования»²⁸⁶. В антимонопольном органе полагают, что в условиях отсутствия закона о потребительском кредитовании и при высоких темпах роста данного рынка принятое Банком России указание является не только необходимым шагом, направленным на повышение стабильности банковской системы и обеспечение возможности заемщикам самостоятельно оценивать риски, связанные с возвратом кредита, но и действенной мерой, обеспечивающей добросовестную конкуренцию на рынке потребительского кредитования.

В антимонопольном ведомстве считают, что предусмотренные данным указанием изменения к порядку формирования резерва по портфелю однородных ссуд являются серьезным стимулом для кредитных организаций доводить до сведения заемщиков – физических лиц в условиях договора или иным образом информацию о размере эффективной процентной ставки по предоставленным кредитам. Раскрытие данной информации создает необходимые условия для добросовестной конкуренции кредитных организаций, повышения прозрачности в отношениях между кредитными организациями и населением, снижения рисков заемщиков и кредиторов.

286 Игорь Артемьев: «ФАС России положительно оценивает указание Банка России, согласно которому банки будут обязаны раскрывать эффективные процентные ставки по кредитам» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_10559.shtml.

Защита конкуренции при формировании государственной политики и реформировании управления

Становление модели: финансовая организация с государственным участием – институт развития финансового рынка

В 2006 г. Правительство России утвердило Стратегию развития финансового рынка Российской Федерации на 2006–2008 гг., в разработке которой принимала участие ФАС России.

Стратегия определяет наиболее важные направления развития финансового рынка страны на ближайшую перспективу и меры государства по обеспечению такого развития. В Стратегии были учтены предложения антимонопольного органа по включению положений, направленных на развитие конкуренции на финансовых рынках, – в частности, о необходимости выхода государства из капиталов финансовых организаций, развития конкурсных механизмов размещения государственных заказов и заказов субъектов естественных монополий, а также реформирования обязательных видов страхования²⁸⁷.

Для решения поставленных задач в мае 2007 г. был принят закон «О Банке развития», в разработке которого ФАС России принимала активное участие. Этот закон направлен на содействие развитию промышленности и инновационных секторов экономики. Закон предусматривает обеспечение качественно нового уровня участия государства в капиталах кредитных организаций, что способно ликвидировать существующий дефицит финансовых институтов, содействующих формированию долгосрочных проектов с длительным периодом окупаемости с целью создания современной конкурентоспособной технологической базы российской экономики.

Учитывая международный опыт развития подобных финансовых институтов, а также то, что целью их создания является не получение прибыли, а обеспечение повышения привлекательности определенных сегментов экономики для частного капитала, в меморандуме о финансовой политике Банка развития, утвержденном распоряжением Правительства Российской Федерации, по предложению ФАС России закреплено, что деятельность Банка развития основывается на отсутствии конкуренции с коммерческими финансовыми институтами.

Такое предложение возникло у ФАС России в связи с тем, что практика антимонопольного контроля доказала, что российские финансовые организации с государственным участием, имея государственную поддержку в виде различных преференций, в том числе инвестирования средств федерального бюджета в уставный капитал, осуществляют коммерческую деятельность, конкурируя с негосударственными финансовыми организациями, не имеющими такой поддержки, что отрицательно сказывается на общих условиях предоставления финансовых услуг.

Международный опыт показывает целесообразность осуществления финансовыми организациями, единственным учредителем которых является государство, функций финансовых институтов развития на следующих принципах:

- специализация на непосредственном выполнении только определенного круга стратегических государственных задач;
- запрет на конкуренцию с другими финансовыми организациями в случае, если последние предоставляют услуги на сопоставимых условиях.

Правительство России посчитало доводы антимонопольного органа обоснованными и учло их при принятии меморандума о финансовой деятельности Банка развития.

При осуществлении инвестиционной деятельности Банк развития отдает предпочтение инвестиционным проектам, при реализации которых он не конкурирует с коммерческими финансовыми институтами. Как правило, банк участвует в реализации инвестиционных проектов, если они не могут быть профинансированы коммерческими финансовыми институтами на условиях, сопоставимых с условиями финансирования, осуществляемого Банком развития.

В декабре 2006 г. ФАС России была проведена проверка деятельности ОАО «Росагролизинг» на предмет соблюдения антимонопольного законодательства.

Причиной проведения контрольного мероприятия стало обращение полномочного представителя Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе Г. С. Полтавченко о необоснованно завышенных условиях лизинга (цены на 10–30% выше среднерыночных), а также требованиях к лизингополучателям при оформлении договоров со стороны ОАО «Росагролизинг», при том что компания ежегодно получает «бес-

287 ФСФР разработала и направила в правительство проект Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации // Российская Бизнес-газета. – 2005. – 12 апр.

платные» бюджетные деньги для уставной деятельности, приобретая тем самым необоснованные преференции со стороны государства.

В результате проверки ОАО «Росагролизинг» представило запрошенные документы, в том числе типовые договоры лизинга и соглашения о взаимодействии с рядом администраций субъектов Российской Федерации. При рассмотрении указанных документов ФАС России установила, что в соответствии с заключенными соглашениями о взаимодействии администрациями субъектов Российской Федерации оказываются преференции ОАО «Росагролизинг» в осуществлении деятельности на рынке лизинговых услуг в конкретном регионе в рамках реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК».

По итогам рассмотрения этого вопроса ФАС России разработала предложения, касающиеся исполнения ОАО «Росагролизинг» функций финансового института развития в сфере агропромышленного комплекса, и направила их в Правительство Российской Федерации. В связи с необходимостью соблюдения принципов конкуренции в исследованной сфере ФАС России предложила рассмотреть две возможные модели деятельности ОАО «Росагролизинг»:

- продолжение участия государства в уставном капитале ОАО «Росагролизинг» только в случае, если компания будет выполнять исключительно специализированные и наиболее важные государственные задачи, а также если будет происходить оказание лизинговой услуги на таких условиях, которые частные лизинговые компании не могут предложить исходя из экономической целесообразности. То есть в этом случае ОАО «Росагролизинг» будет осуществлять деятельность в качестве финансового института развития;
- реализация механизма направления бюджетных средств на субсидирование части лизинговых платежей сельхозпроизводителям при заключении договоров лизинга с любыми лизинговыми организациями. В этом случае ОАО «Росагролизинг» будет осуществлять деятельность в равных конкурентных условиях с иными субъектами рынка лизинговых услуг.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации ФАС России приняла участие в подготовке доклада «О формах государственной поддержки финансовых институтов, осуществляющих лизинг, кредитование и страхование контрактов, в том числе связанных с приобретением современных технологий за рубежом».

В целях соблюдения конкурентных принципов при осуществлении господдержки ФАС России сформулировала и предложила принципы:

- участия государства в уставных капиталах финансовых организаций;
- предоставления государственных и муниципальных гарантий, а также бюджетных кредитов;
- предоставления субсидий потребителям услуг, в том числе на возмещение части затрат по уплате процентов по заимствованиям.

Предложения ФАС России были учтены в представленном в Правительство Российской Федерации докладе.

В период 2006–2007 гг. ФАС России совместно с Министерством экономики и финансов Италии и при участии Минфина России, МЭРТ России, ФСФР России, Росстрахнадзора, Банка России вела работу по проекту Европейской комиссии «Развитие справедливой конкуренции в финансовой сфере Российской Федерации путем сокращения участия федеральных и региональных органов власти в капиталах финансовых институтов». Целью проекта является разработка плана действий, направленных на сохранение государственного участия в финансовых организациях, действующих на определенных стратегических направлениях в качестве институтов развития.

В рамках реализации проекта ЕС ФАС России во взаимодействии с территориальными органами провела анализ участия федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также бюджетных организаций, государственных и муниципальных унитарных предприятий в капиталах финансовых организаций. Полученные данные будут учитываться российской стороной при доработке упомянутого плана действий, который согласно условиям проекта Европейской комиссии должен быть предложен в 2008 г. Министерством экономики и финансов Италии.

Вопросы правовой защиты сделок с инструментами срочного рынка

При участии ФАС России в закон «О внесении изменений в статью 1062 Гражданского кодекса Российской Федерации» были внесены поправки, предусматривающие создание благоприятных условий торговли производными финансовыми инструментами и судебную защиту по сделкам с инструментами срочного рынка.

Предыдущая редакция этой статьи Гражданского кодекса квалифицировала данные сделки как сделки пари и не предусматривала для них судебной защиты.

Разработка и принятие поправок в Гражданский кодекс Российской Федерации были вызваны необходимостью отделения правового режима срочных сделок, заключенных на биржах и внебиржевом рынке, от сделок пари и игр. Анализ нормативной базы и правоприменения показывает, что судебная защита определенно отсутствует в отношении требований по внебиржевым сделкам, предполагающим проведение денежных расчетов между сторонами. Некоторая неопределенность также сохраняется в отношении расчетных фьючерсных (и иных биржевых) контрактов.

Позиция Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, зафиксированная в его решении, состоит в том, что расчетные сделки между участниками, не предполагающие поставки базисного актива, по всем своим признакам соответствуют сделкам пари. Как следствие, требования по ним не подлежат судебной защите. Данная позиция Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в настоящее время оспаривается в Конституционном Суде Российской Федерации.

Законодательные акты не содержат точной дефиниции сделок пари и игр, хотя договорная природа соответствующих действий не оспаривается. В правовой теории игрой признается обязательство, в силу которого организатор должен выдать награду выигравшему лицу, причем победа в игре зависит от случая, способностей и, возможно, иных качеств участника. Свойством игры является то, что ее участники могут влиять на результат.

Пари также представляет собой обязательство. Его участники высказывают противоположные позиции по поводу существования определенного обстоятельства, которое либо уже наступило, но неизвестно участникам, либо может наступить независимо от волеизъявления сторон.

При формальном рассмотрении указанные свойства сделок игр и пари могут быть обнаружены также у целого класса срочных сделок.

Поправка в Гражданский кодекс Российской Федерации зафиксировала, что положения ст. 1062 ч. 2 Гражданского кодекса, касающиеся сделок игр и пари, не распространяются на срочные сделки или специальную категорию срочных сделок.

Закон ввел в Гражданский кодекс понятие срочной сделки, не давая ему законченной дефиниции. Целью изменений, вносимых в Гражданский кодекс, в данном случае является не подробное определение различных видов срочных сделок, а возможно более точное указание критериев сделок, в отношении которых возможно изъятие норм ст. 1062 Гражданского кодекса, относящихся к играм и пари. К таким критериям можно отнести следующие:

- сторонами сделки являются коммерческие организации;
- расчеты по сделке осуществляются сторонами по истечении определенного срока и (или) в соответствии с правилами, установленными биржей;
- денежные обязательства по сделке возникают в том числе в зависимости от изменения цен на иностранную валюту, ценные бумаги и иное имущество и имущественные права, процентные ставки, кредитные ресурсы, индексы цен или процентных ставок.

Третий критерий в данном случае полностью согласован с определением базисного актива финансового инструмента срочных сделок, данным в ст. 301 Налогового кодекса Российской Федерации.

Законодатели полагают, что принятие предлагаемых поправок в Гражданский кодекс позволит устранить первичную законодательную причину, препятствующую полноценному развитию срочного рынка, и будет способствовать повышению доверия участников к существующим видам срочных сделок.

Государственная поддержка образовательного кредитования

По поручению Правительства России, утвердившего план мероприятий по реализации основных положений послания Президента Российской Федерации, Федеральная антимонопольная служба приняла участие в подготовке Концепции государственной поддержки образовательного кредитования. Концепция предполагает разработку соответствующего законопроекта.

ФАС России в целом поддержала введение государственной поддержки образовательного кредитования. Вместе с тем специалисты Федерального антимонопольного органа разработали предложения и замечания, предусматривающие соблюдение конкурентных принципов в этом сегменте кредитования. В частности, пред-

полагалось значительно расширить круг кредитных организаций, участвующих в образовательном кредитовании, обеспеченном государственной поддержкой.

Ограничивая число кредитных организаций, услугами которых могут воспользоваться студенты в рамках государственной поддержки образовательного кредитования, органы власти неконкурентными методами будут способствовать увеличению рыночной силы отобранных кредитных организаций, созданию им необоснованно благоприятных условий и ущемлению интересов кредитных организаций, не вошедших в число отобранных. Кроме того, установление уполномоченным органом каких-либо требований к кредитным организациям нецелесообразно, поскольку при образовательном кредитовании кредитные организации выступают в роли кредиторов, а оцениваться должна финансовая устойчивость и платежеспособность самих заемщиков и поручителей.

В связи с этим ФАС России предложила закрепить в Концепции возможность участия в образовательном кредитовании любых кредитных организаций. При этом для обеспечения эффективности государственной поддержки необходимо установление четких требований к самой банковской услуге по образовательному кредитованию. В этом случае участие кредитных организаций в образовательном кредитовании, обеспеченном государственной поддержкой, будет обусловлено согласием кредитной организации на предоставление кредитов на заранее определенных условиях, что может быть отражено в соглашении между кредитной организацией и уполномоченным органом.

Для целей проведения эксперимента по государственной поддержке образовательного кредитования, предусмотренного проектом постановления Правительства Российской Федерации, подобные требования к банковской услуге могут быть определены в Положении о порядке проведения эксперимента, которое утверждается Минобрнауки России.

В частности, предполагается, что кредитные организации в рамках эксперимента должны будут кредитовать студентов не только без залога и поручительства физических лиц, но и по ставке не более 10% годовых. Данные требования необходимо закрепить в Положении о порядке проведения эксперимента. При этом необходимо учесть, что для студентов конечная стоимость образовательного кредита складывается не только из процентных ставок, но и из иных платежей и расходов: комиссий, взимаемых как одновременно, так и неоднократно за расчетный период, тарифов по обслуживанию банковских карт в случае предоставления образовательного кредита с их использованием и иных платежей в соответствии с кредитным договором.

Таким образом, реальная стоимость образовательного кредита может существенно превысить заявленный кредитной организацией процент по кредиту. В связи с этим в целях эффективного проведения эксперимента, обеспечения экономических интересов заемщиков и поручителей в Положении о порядке проведения эксперимента было предложено закрепить требование о возможности участия кредитных организаций в эксперименте при условии идентичности заявленной и реальной процентной ставки по кредиту.

Существо предложений ФАС России сводится к следующему:

- обеспечить свободный допуск кредитных организаций к выдаче образовательных кредитов, обеспеченных государственной поддержкой;
- установить требования к банковской услуге по образовательному кредитованию;
- учитывать реальную стоимость образовательного кредита.

При доработке Концепции государственной поддержки образовательного кредитования предложения и замечания ФАС России были учтены Минобрнауки России в полном объеме.

Стратегия развития страховой отрасли на 2008–2012 гг.

Во исполнение поручения Правительства Российской Федерации ФАС России подключилась к разработке предложений по включению в Стратегию развития страховой отрасли на 2008–2012 гг. мероприятий, направленных на развитие конкуренции на рынке страховых услуг. В рамках данной работы ФАС России в мае 2007 г. подготовила и направила в Минфин России предложения по основным направлениям разрабатываемой стратегии:

- развитие страховой отрасли через добровольные формы страхования;
- принятие мер по созданию и функционированию института независимых экспертов-техников;
- усиление контроля за соглашениями в части пресечения и недопущения негативного влияния на конкуренцию на рынке страховых услуг совместно федеральным антимонопольным органом, Минфином России, Росстрахнадзором и объединениями страховых организаций;

- создание условий для развития добросовестной конкуренции на рынке страховых услуг посредством пресечения нарушений антимонопольного законодательства и регулярного информирования населения о случаях незаконной либо неправомерной деятельности страховых организаций;
- повышение прозрачности страхового бизнеса, в том числе увеличение доступности информации о страховых операциях и показателях деятельности страховых компаний;
- раскрытие данных о структуре собственности страховых организаций в целях повышения эффективности контроля экономической концентрации;
- усиление контроля за действиями органов государственной власти всех уровней, ограничивающих конкуренцию на рынке страховых услуг;
- введение в страховое законодательство Российской Федерации четкой регламентации деятельности страхового брокера и страхового агента в части их статуса и выполняемых функций.

Кодекс ипотечного кредитора

На заседании экспертного совета по защите конкуренции на рынке финансовых услуг при ФАС России его члены обсуждали кодекс ипотечного кредитора, разработанный Международной финансовой корпорацией.

Ипотечное кредитование в России появилось всего несколько лет назад, но развивается довольно динамично. К концу текущего года объем ипотечных кредитов, выданных населению, достигнет, по прогнозам Банка России, 300 млрд рублей. С 2002 по 2006 г. валовой объем выданных кредитов на ипотеку в нашей стране вырос более чем в 16 раз. По данным Банка России, на апрель 2007 г. в России насчитывалось 673 организации, предоставляющие ипотечные кредиты, но большая часть сектора принадлежит трем десяткам банков, которые фактически являются двигателями ипотеки. Объем просроченных задолженностей составляет 3–5% от всего количества кредитов в портфелях российских банков²⁸⁸.

Целью кодекса ипотечного кредитора является «установление высоких профессиональных и этических стандартов поведения кредиторов в отношении потребителей» и «продвижение этических и справедливых норм ведения бизнеса на благо потребителей, общественности и кредиторов». Кодекс ипотечного кредитора определяет минимальные требования к кредитору в области защиты прав потребителей в процессе выдачи и дальнейшего обслуживания жилищных кредитов.

В частности, от кредиторов требуется профессионализм сотрудников, честность по отношению к клиентам, соблюдение ими законодательства и недопущение дискриминации по расовой принадлежности, цвету кожи, полу, семейному положению, вероисповеданию, возрасту, физическим возможностям, происхождению или национальности, образованию и опыту. Положения этого документа предусматривают сохранение конфиденциальности информации, которую заемщик предоставляет банку.

Специальные разделы кодекса посвящены регламентации отношений в сфере рекламы, предоставления консультационных услуг и услуг финансовой оценки, а также вопросу заключения ипотечного договора. Одним из главных требований кодекса является норма, предусматривающая предоставление кредитором полной информации о реальной стоимости жилищного кредита и всех накладных расходов на него. Соблюдение всех положений кодекса является добровольным.

Для антимонопольного органа кодекс ипотечного кредитора важен тем, что все договоры ипотеки, все взаимоотношения заемщика и кредитора должны быть максимально прозрачными и понятными как одной стороне, так и другой. Практика показала, что потребителя легко ввести в заблуждение, поэтому он должен иметь возможность получения и изучения достоверной информации.

Позиция ФАС России по вопросу введения кодекса в действие основывается на том, что разработанные правила будут приняты в том случае, если этого захотят сами участники рынка. Антимонопольный орган был только инициатором идеи раскрытия информации по кредиту. Отрасли дается шанс создать механизм саморегулирования на рынке ипотечного кредитования. В то же время в случае, если такая возможность ипотечными кредиторами использована не будет, регуляторы рынка – Центральный банк Российской Федерации и ФАС России – будут вынуждены издать нормативные требования, которые будут регулировать отношения в этой сфере.

Вместе с тем пока не ясно, каким образом будет организован контроль за исполнением кодекса. В самом проекте этических норм поведения ипотечных кредиторов говорится о необходимости создания так называе-

288 Проблемы развития ипотеки [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ipoteka-portal.ru/analitika/aug16.htm>.

мого исполнительного совета, в который могут войти не только представители банков, но и независимые эксперты. Исполнительный совет, в свою очередь, должен назначить омбудсмена (защитника права) по жилищным кредитам. В его обязанности будет входить предоставление консультаций потребителям, а также осуществление посреднических услуг при возникновении жалоб у клиентов банков.

Однако по-настоящему сильных средств против недобросовестных банков кодекс ипотечного кредитора не предоставляет. Так, раздел санкций является одним из самых коротких в проекте этого документа. В случае нарушения кредитной организацией норм кодекса исполнительный совет банков, принявших эти этические нормы, может лишь запретить той или иной кредитной организации ссылаться на кодекс и упоминать его в своей рекламе.

И все-таки эксперты полагают, что принятие кодекса будет еще одним шагом российского банковского сообщества к общепринятым на Западе стандартам ведения бизнеса. Стоит отметить, что кодексы профессионального поведения существуют во многих отраслях экономики. Такими документами руководствуются и врачи, и оценщики, и журналисты. В любом случае работа ФАС России в этом направлении является актуальной, перспективной и будет продолжена.

Приоритетные направления деятельности ФАС России по защите конкуренции на финансовых рынках

Перспективным направлением деятельности ФАС России является разработка проекта постановления Правительства Российской Федерации о допустимости страховых пулов в целях сострахования и перестрахования капиталоемких рисков.

В целях предотвращения недобросовестных способов ведения конкуренции на рынке страховых услуг ФАС России готовит предложения о законодательном закреплении минимальных стандартов страховых услуг.

Наиболее важным направлением деятельности ФАС России на ближайшее время является подготовка предложений по вопросу обеспечения конкурентной среды на рынке ОСАГО с учетом анализа материалов, собранных в результате проведения контрольных мероприятий и проверок страховых организаций при осуществлении автострахования в части размера страхового возмещения.

Значимыми для ФАС России является реформирование системы обязательного медицинского страхования (ОМС) на принципах реализации права граждан на свободный выбор лечебного учреждения, врача, страховой организации и поэтапного внедрения страховых механизмов.

Для развития биржевой торговли ФАС России планирует реализовать ряд, направленных на стимулирование формирования инфраструктуры организованного рынка, в том числе решений о проведении государственных закупок исключительно через биржи.

Также ФАС России намерена развить концепцию осуществления регулирования цен на товар, производимый занимающим доминирующее положение хозяйствующим субъектом, посредством использования механизма биржевого ценообразования.

Актуальным для ФАС России является подготовка предложений по внесению изменений в нормативные правовые акты по обеспечению справедливого ценообразования путем установления равного доступа участников рынка и инвесторов к биржевым торгам.

Кроме того, в планах ФАС России подготовить предложения о внесении изменений в законодательные акты, регламентирующие деятельность государственных лизинговых компаний, с целью осуществления контроля за влиянием государственных инвестиций на конкурентную среду финансового рынка.

Подводя итог, отметим, что финансовый рынок в России динамично развивается. Перед ФАС России стоит задача обеспечить защиту конкуренции в этой сфере как одно из условий повышения конкурентоспособности российской финансовой системы в мире.

ФАС России удалось внести в Стратегию развития финансовых рынков России свои предложения по развитию конкуренции внутри страны – в частности, о необходимости выхода государства из капиталов финансовых организаций, развития конкурсных механизмов размещения государственных заказов и заказов субъектов естественных монополий, а также реформирования обязательных видов страхования.

При создании Банка развития ФАС России настояла на том, чтобы деятельность Банка развития основывалась на отсутствии конкуренции с коммерческими финансовыми институтами с тем, чтобы его деятельность не могла поставить другие кредитные организации в худшее положение.

Стратегия развития страхового рынка России также включает в себя положения, внесенные ФАС России и направленные на повышение прозрачности деятельности страховых компаний, развитие страховой отрасли через добровольные формы страхования, усиление контроля за действиями органов государственной власти всех уровней, ограничивающих конкуренцию на рынке страховых услуг.

Неуклонно развивающийся рынок потребительского кредитования постоянно находится под пристальным вниманием ФАС России. ФАС России совместно с Банком России разработала рекомендации по стандартам раскрытия информации при предоставлении потребительских кредитов, направленные на повышение прозрачности процедуры предоставления потребительских кредитов и повышение защищенности населения от недобросовестных действий банков. Совместные действия ФАС России и Банка России способствуют защите конкуренции на рынке банковских услуг, повышению прозрачности деятельности кредитных организаций, фор-

мированию более полного представления об услугах кредитных организаций и повышению доверия к ним со стороны населения.

ФАС России активно занимается пресечением нарушений на рынке финансовых услуг. В связи с принятием нового закона «О защите конкуренции», особенно актуальными стали расследования по фактам незаконных соглашений и согласованных действий, ограничивающих конкуренцию на рынке. Профессиональные и последовательные действия ФАС России в проведении этих расследований привели к тому, что многие банки и страховые организации стали добровольно устранять нарушения антимонопольного законодательства, внося соответствующие изменения в договоры. Таким образом, кредиты становятся доступнее для большинства граждан, а условия по ним становятся все более справедливыми.

Статистика показывает, что деятельность антимонопольного органа становится с каждым годом все более востребованной: растет количество граждан, обращающихся в ФАС России с жалобами. При этом ФАС России удается выигрывать в судах большинство дел, связанных с защитой конкуренции.

В торговых сетях

Практика антимонопольного регулирования за последние 15 лет показала, что большое количество нарушений, связанных с ограничением конкуренции, приходится на социальную сферу – образование, здравоохранение, науку, социальное обеспечение и торговлю. Многие проблемы этих отраслей не решаются именно из-за наличия в этих сферах монопольных элементов и отсутствия конкуренции, а следовательно, высоких цен, отсутствия выбора и низкого качества. Это обусловило необходимость создания в ФАС России нового Управления контроля социальной сферы и торговли.

Основными задачами управления являются:

- осуществление контроля и надзора за соблюдением антимонопольного законодательства в области образования, культуры, науки, спорта, туризма, здравоохранения, социальной политики, торговли и услуг в непроизводственной сфере (далее – социальная сфера и торговля);
- развитие конкуренции в социальной сфере и торговле²⁸⁹.

Развитие конкурентных отношений в сфере образования

Развитие конкурентных отношений в сфере образования напрямую зависит от количества и степени участия государства в лице подведомственных образовательных учреждений (федеральные и региональные образовательные учреждения). По мнению начальника Управления контроля социальной сферы и торговли ФАС России Тимофея Нижегородцева, с учетом муниципальных образовательных учреждений (дошкольные учреждения и школы, общее количество которых составляет около 45 тыс. и 61 тыс. соответственно), можно говорить о серьезных барьерах по формированию конкурентной среды в данной сфере. По его словам, конкуренция на рынке образовательных услуг, где преобладает государство, находится в стадии развития.

СПРАВКА

С целью определения структуры, а также оценки состояния и прогноза развития рынка образовательных услуг в Российской Федерации до 2010 г., предоставляемых гражданам образовательными учреждениями с учетом их организационно-правовых форм, типов и видов, по предложению управления в 2007 г. выполнялась научно-исследовательская работа «Оценка состояния и перспективы развития рынка образовательных услуг в Российской Федерации», которая будет являться основой для разработки проекта методических рекомендаций ФАС России по проведению анализа товарных рынков в сфере образования.

В настоящее время конкуренция существует в отдельных секторах рынка образовательных услуг, о чем свидетельствует появление частных дошкольных учреждений, школ, колледжей, средних специальных учебных заведений и вузов. Однако доля и динамика роста числа негосударственных образовательных учреждений разных уровней образования и прирост численности обучающихся в них неодинаковы.

Например, с 2000 по 2006 г. число частных школ увеличилась с 607 до 726 единиц, то есть на 1,2%, а численность обучающихся в них за этот же период увеличилась с 53 тыс. до 72 тыс. человек. Однако доля негосударственных общеобразовательных учреждений ничтожно мала и, несмотря на положительный тренд роста числа данной категории учреждений, темпы роста мизерны и составляют порядка 20–30 школ в год. В то же время, несмотря на то что численность учеников в частных школах в относительных показателях составляет 0,5% от общей численности учащихся общеобразовательных школ, за означенный период на фоне общего снижения числа учащихся тенденция поворота к частному сектору общего образования говорит о том, что коммерческое образование становится все более востребованным, но процесс замещения государственных образовательных школ идет пока медленно.

Спрос населения на образовательные услуги учреждений начального профессионального образования (НПО) остается крайне низким. Низкокачественное предложение услуг в сфере НПО и негибкость этих образовательных учреждений ориентируют потенциальных потребителей на другие уровни образования.

289 Положение об Управлении контроля социальной сферы и торговли ФАС России.

Число негосударственных учреждений среднего профессионального образования (СПО) в Российской Федерации очень мало, поэтому они не занимают сколько-нибудь значимой и серьезной доли рынка – всего 7,5% (217 единиц). В то же время за период с 2000 по 2006 г. рост числа негосударственных учреждений СПО составил 90,4%, а прирост числа обучающихся составил 125,5% (для сравнения: в государственном секторе прирост числа обучающихся составил 9,7%).

На рынке образовательных услуг Российской Федерации на начало 2005/2006 учебного года доля негосударственных образовательных учреждений высшего профессионального образования (вузов) составила 38,7% (413 вузов) и стала самой крупной из всех сегментов образовательного рынка Российской Федерации. Темпы роста числа негосударственных учреждений в этом сегменте за период с 2000 по 2006 г. почти в 2 раза превысили рост числа государственных вузов, а прирост числа студентов негосударственных вузов за этот же период составил 129,3% (для сравнения: в государственном секторе прирост числа студентов составил 36%).

Результаты опросов, проведенных в феврале 2006 г. и марте 2007 г., свидетельствуют о том, что наметились определенные положительные тенденции в оценках россиянами положения дел в сфере образования: число респондентов, негативно оценивающих состояние российского образования в субъектах Российской Федерации, сократилось с 30,5 до 26,7%. При этом большинство россиян – 50,1% – считают, что сфера образования в Российской Федерации находится в удовлетворительном состоянии²⁹⁰.

Одним из основных факторов реальной конкуренции на рынке образования является качество предлагаемых образовательными учреждениями образовательных услуг. Негосударственные образовательные учреждения конкурируют не только между собой, но и с мощным сегментом государственных образовательных учреждений соответствующего уровня. Так, например, численность студентов вузов Российской Федерации на начало 2005/2006 учебного года составила 7 064,6 тыс. человек, из них в негосударственных вузах учились 1 079,3 тыс. человек, что составляет 15,3%.

Одним из факторов, осложняющих развитие конкуренции в сфере образования, является то обстоятельство, что в соответствии с действующим законодательством до прохождения процедуры государственной аккредитации, дающей образовательному учреждению право выдавать дипломы государственного образца, выпускникам образовательного учреждения выдается диплом негосударственного образца. В то же время условием приема граждан в образовательные учреждения следующего (более высокого) уровня образования, в том числе послевузовского, является наличие документа об образовании государственного образца. «В этом смысле привязка послевузовского профессионального образования к государственному диплому мешает развитию конкуренции в этом секторе и заведомо ставит государственные образовательные учреждения в привилегированное положение», – говорит Т. Нижегородцев.

В настоящее время в рамках работы правительственной комиссии по проведению административной реформы решаются вопросы совершенствования системы управления различных ведомств, которая кроме модернизации органов управления включает в себя оптимизацию всей подведомственной сети государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений: изучаются функции различных ведомств и вносятся предложения по изменению законодательства для приведения этих функций в надлежащий вид, в том числе с учетом необходимости развития конкуренции. С этой целью проводится анализ действующего законодательства и всей системы подзаконных актов (прежде всего постановлений Правительства России), анализ структуры юридически значимых действий и предоставления услуг и платы за них с целью определения услуг, за которые плата не должна взиматься, и юридически значимых действий, за которые государство имеет право взимать плату, по оптимизации исполнения органами государственной власти государственных функций; также рассматриваются разработанные федеральными органами исполнительной власти проекты регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг населению и предпринимательскому сообществу.

Рабочую группу по вопросам оптимизации структуры и функций государственных организаций, действующих в сфере здравоохранения и социального развития, экологии, культуры, образования и науки правитель-

290 Тезисы доклада А. Фурсенко «Об итогах деятельности Министерства образования и науки Российской Федерации в 2006 г. и задачи на 2007 г.» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mon.gov.ru/ruk/ministr/dok/3588>.

ственной комиссии по проведению административной реформы возглавляет руководитель Федеральной антимонопольной службы Игорь Артемьев.

В настоящее время межведомственная рабочая группа подготовила для правительственной комиссии предложения по проведению административной реформы по вопросам целесообразности сохранения института государственной аккредитации при действующем механизме лицензирования образовательных учреждений и проведения экспертизы при осуществлении лицензирования, а также взимания с соискателя лицензии платы за ее проведение.

В октябре 2007 г. вопрос об объеме экспертиз при лицензировании образовательной деятельности и государственной аккредитации образовательных учреждений обсуждался членами экспертного совета при Федеральной антимонопольной службе по развитию конкуренции в сфере образования и науки.

Лицензирование образовательной деятельности и государственная аккредитация образовательных учреждений являются государственными функциями, исполнение которых в настоящее время закреплено за Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор). Данные государственные функции регулируются федеральными законами «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», а также иными нормативными правовыми актами.

Антимонопольное ведомство направило предложения по развитию конкуренции в сфере образования, а также по вопросам оптимизации функций Рособрнадзора, структуры и функций подведомственных ему федеральных государственных учреждений, в правительственную комиссию по проведению административной реформы.

Важным направлением деятельности ФАС России в 2007 г. стала работа по согласованию представленных Минобрнауки России проектов нормативных актов, связанных с кредитованием образовательной деятельности.

В соответствии со сводным планом мероприятий по реализации основных положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2006 г. предусмотрена разработка и экспериментальная апробация механизмов государственной поддержки образовательного кредитования. Ответственными исполнителями назначены Минобрнауки России совместно с Минфином России, Минэкономразвития России и ФАС России. Согласно плану мероприятий по реализации положений Послания Президента России Минобрнауки России должно внести в Правительство Российской Федерации проект постановления Правительства Российской Федерации «Об организации проведения эксперимента по государственной поддержке предоставления образовательных кредитов студентам образовательных учреждений высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию».

По словам Т. Нижегородцева, когда ФАС России получила представленные Минобрнауки России на согласование проекты нормативных документов по образовательному кредитованию, то ряд положений вызвал вопросы с точки зрения антимонопольного законодательства. «Например, для участия в эксперименте по образовательному кредитованию предполагалось по специальной процедуре проводить отбор банков, поручителей, учреждений высшего профессионального образования и т.д., что привело бы к необоснованному сужению круга участников и, как следствие, к серьезному искажению результатов эксперимента, а также к увеличению стоимости образовательных услуг в таких городах, как Москва и Санкт-Петербург», – полагает начальник управления ФАС России.

В марте 2007 г. антимонопольное ведомство вынесло вопрос об образовательных кредитах на рассмотрение экспертного совета при ФАС России по развитию конкуренции в сфере образования и науки. Члены экспертного совета и приглашенные гости обсудили два подхода к условиям вхождения вузов в эксперимент, проводимый Министерством образования и науки России, с точки зрения соблюдения требований Федерального закона «О защите конкуренции»:

- необходимость осуществлять отбор вузов для участия в эксперименте, что предполагает наличие определенных критериев (позиция Министерства образования и науки);
- предоставление равных возможностей для вузов всех организационно-правовых форм Российской Федерации при наличии лицензии и аккредитации (позиция ФАС России)²⁹¹.

291 В ФАС России состоялось очередное заседание экспертного совета по развитию конкуренции в сфере образования и науки [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_11660.shtml.

Экспертный совет при ФАС России по развитию конкуренции в сфере образования и науки образован в целях содействия развитию конкуренции в области образования и науки, а также для рассмотрения вопросов, связанных с соблюдением федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами и организациями антимонопольного законодательства Российской Федерации в сфере образования и науки. Совет является консультативно-совещательным органом при ФАС России, его решения носят рекомендательный характер.

Члены экспертного совета приняли решение рекомендовать Министерству образования и науки Российской Федерации допустить к участию в эксперименте без каких-либо дополнительных условий и последующего отбора все учреждения высшего профессионального образования, имеющие аккредитацию на пять лет, в том числе имеющие аккредитацию по профильным специальностям на пять лет, и выразившие желание участвовать в эксперименте. ФАС России направила свои замечания и предложения в Минобрнауки России, они были учтены при доработке нормативных актов по государственной поддержке образовательного кредитования.

В постановлении Правительства России «О проведении эксперимента по государственной поддержке предоставления образовательных кредитов студентам образовательных учреждений высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию» все основные замечания ФАС России были учтены. А именно: о необходимости предоставления равных возможностей участия в эксперименте по государственной поддержке предоставления образовательных кредитов аккредитованным вузам всех организационно-правовых форм; аккредитованным банкам; поручителям, отвечающим требованиям, оговоренным в Положении о порядке проведения эксперимента по государственной поддержке предоставления образовательных кредитов студентам образовательных учреждений высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию, утвержденном постановлением. Таким образом, ФАС России удалось добиться, чтобы государство не определяло поручителя и банки.

«Сейчас, после принятия соответствующего постановления Правительства России, в котором были учтены все рекомендации антимонопольного органа, эксперимент по образовательному кредитованию будет проводиться в условиях, реально приближенных к жизни, и будет способствовать развитию конкуренции в сфере высшего профессионального образования», – полагают в ФАС России.

По информации заместителя руководителя ФАС России Андрея Кашеварова, в 2008 г. запущен экспериментальный проект образовательного кредитования. Он предусматривает выделение 60 млн рублей на цели субсидирования кредитов будущим студентам. Согласно этому проекту 10% кредита будет обеспечиваться государством, а 90% – поручителем заемщика. «Сейчас завершается процесс обсуждения того, как будут взаимодействовать все стороны подобных кредитных сделок, – сообщил А. Кашеваров. – После того как этот эксперимент заработает, я думаю, что сумма в размере 60 млн будет увеличена»²⁹².

Федеральным бюджетом в 2007 г. на проведения эксперимента предусмотрено 63,6 млн рублей, а на период до 2010 г. запланированы следующие бюджетные расходы: на 2009 г. – 198 млн рублей, на 2010 г. – 198,7 млн рублей. Срок окончания эксперимента – 31 декабря 2010 г.

В настоящее время лишь небольшая часть банков (единицы) выдает целевые кредиты на образование. Также для оплаты обучения можно воспользоваться обычным нецелевым потребительским кредитом (при получении которого не нужно указывать цель использования средств). На государственном уровне поддержка образовательного кредитования не предоставлялась.

Основной проблемой образовательного кредита является то, что заемщиками по нему выступают студенты, которым сложно выплачивать кредит в процессе обучения. Как правило, по таким видам займов предоставляется отсрочка платежей, то есть кредит начинает погашаться не сразу после того, как он был взят, а через определенный период, возможно, через несколько лет или по окончании обучения.

По мнению первого заместителя председателя Комитета Госдумы по кредитным организациям и финансовым рынкам Павла Медведева, закон об образовательных кредитах в ближайшее время принят не будет. «Закона нет и в ближайшее время, я думаю, не будет», – сказал он в ходе выступления на круглом столе «Банки и заемщи-

292 В Госдуме не планируют в ближайшее время принимать закон о кредитах на образование // РИА-Новости. – 2007. – 16 апр.

ки: кредит доверия» в апреле 2007 г. По его словам, существует несколько вариантов законопроекта об образовательных кредитах, однако все они пока не доработаны. «Предполагается, что образовательный кредит будет рыночным и государство будет доплачивать часть средств... А как это будет – ни в одном из существующих законопроектов не описано», – пояснил П. Медведев, добавив, что в законопроектах не прописана информация о том, кто и как будет погашать долги заемщика в случае невозврата кредита²⁹³.

В рамках работы экспертного совета при ФАС России также был рассмотрен вопрос о порядке формирования Высшей аттестационной комиссией (ВАК) перечня ведущих рецензируемых научных журналов и изданий в части обязательности публикаций основных научных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, перечень которых утверждается ВАК. Все участники заседания экспертного совета, включая представителей ВАК, согласились с тем, что в настоящее время существуют проблемы, связанные с публикацией научных результатов диссертаций, особенно на соискание научной степени кандидата наук, такие как:

- наличие длительного периода ожидания возможности опубликоваться (шесть-девять месяцев), рост цен на платные публикации в научных журналах и изданиях, вошедших в перечень ВАК 2006 г.;
- существующая диспропорция между количеством наименований журналов и изданий по соответствующим отраслям наук и структурой сети диссертационных советов в вышеуказанном перечне, а также неравномерность размещения издательств журналов и изданий из перечня ВАК 2006 г. на территории Российской Федерации.

По результатам рассмотрения вопроса члены экспертного совета приняли решение рекомендовать ВАК:

1. Рассмотреть возможность публикации основных научных результатов диссертаций на специальном информационном портале ВАК как альтернативу публикации на бумажных носителях – в научных журналах и издательствах, вошедших в перечень ВАК 2006 г.
2. Разработать систему рецензирования основных научных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук с использованием информационных технологий, включающую публикации рецензий на информационном портале ВАК в сети Интернет.
3. Разработать критерии отбора рецензентов основных научных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук в соответствующей отрасли знаний и обеспечить публичность процедуры их отбора.
4. Опубликовать на официальном сайте ВАК в сети Интернет:
 - критерии отбора научных журналов и изданий, а также порядок формирования перечня ВАК;
 - протоколы (решения) ВАК и экспертных советов ВАК о формировании перечня и внесении изменений в перечень ВАК 2006 г. с обязательным указанием причин исключения научных журналов и издательств из вышеуказанного перечня или отказа включить их в данный перечень²⁹⁴.

Ответ ВАК во исполнение рекомендаций экспертного совета свидетельствует о том, что ВАК разработал проект документа по критериям отбора рецензентов основных научных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук в соответствующей отрасли знаний, однако данный проект до настоящего времени не утвержден. Количество наименований журналов и изданий, в которых должны публиковаться основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук, увеличилось в 2 раза.

Отметим, что рассмотрение на заседании экспертного совета вопроса о порядке формирования Высшей аттестационной комиссией перечня ведущих рецензируемых научных журналов и изданий обусловлено в том числе обращением в ФАС России по этой проблеме представителей аппарата уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Правоприменительная практика

Федеральная антимонопольная служба провела контрольные мероприятия по проверке соблюдения антимонопольного законодательства Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки, а также по

²⁹³ Там же.

²⁹⁴ Экспертный совет при ФАС России по развитию конкуренции в сфере образования и науки обсудил порядок формирования перечня ведущих рецензируемых научных журналов и изданий [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_13391.shtml.

проверке уставов федерального государственного научного учреждения «Главный государственный экспертный центр оценки образования» (ФГНУ «Главэкспертцентр») и федерального государственного учреждения «Национальное аккредитационное агентство в сфере образования» (ФГУ «Росаккредагентство») на предмет соответствия требованиям Федерального закона «О защите конкуренции», а также по проверке соответствия деятельности ФГНУ «Главэкспертцентр» и ФГУ «Росаккредагентство» уставным задачам.

При проведении контрольных мероприятий в действиях Рособрнадзора, ФГНУ «Главэкспертцентр» и ФГУ «Росаккредагентство» специалисты ФАС России выявили признаки нарушения ч. 3 ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции», в соответствии с которой запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти и функций хозяйствующих субъектов за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора, о чем были составлены акты. ФАС России предписала Рособрнадзору, ФГНУ «Главэкспертцентр» и ФГУ «Росаккредагентство» в срок до 20 февраля 2008 г. принять необходимые меры по устранению нарушений закона о защите конкуренции, а также причин и условий, способствующих его нарушению.

В настоящее время Управление контроля социальной сферы и торговли ФАС России проводит проверку по заявлению хозяйствующего субъекта о нарушении Федеральным агентством по образованию антимонопольного законодательства при организации обеспечения федеральных образовательных учреждений и образовательных учреждений высшего и послевузовского профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию, бланками документов государственного образца.

По итогам проверки ФАС России возбудила дело по признакам нарушения Рособразованием п. 5 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции». Нарушение выразилось в направлении Федеральным агентством по образованию писем руководителям федеральных образовательных учреждений и образовательных учреждений высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию, и руководителям органов государственной власти, в ведении которых находятся образовательные учреждения, имеющие государственную аккредитацию, с указанием на необходимость подачи заявок на обеспечение в 2007/2008 учебном году федеральных образовательных учреждений бланками документов об образовании государственного образца в Московский филиал федерального государственного унитарного предприятия «Гознак».

Таким образом, можно констатировать, что вопросы развития конкурентных отношений в сфере образования стали приоритетными в деятельности ФАС России. Ранее контроль за этим рынком осуществлялся фрагментарно. Конечно, в этой сфере существует еще очень много проблем, которые предстоит решить. Важно, что ФАС России удалось убедить чиновников от образования в необходимости соблюдения конкурентного законодательства и развития конкурентных отношений в этой сфере.

Антимонопольный контроль в сфере здравоохранения

Важным направлением деятельности ФАС России является создание условий для развития конкурентных отношений в сфере здравоохранения. Прежде всего, для осуществления контрольных полномочий в этой сфере ФАС России регулярно проводит анализ рынков с целью установления и пресечения нарушений антимонопольного законодательства в сфере здравоохранения.

Анализ фармацевтического рынка России, проведенный ФАС России, показал, что в 2005 г. объем российского фармацевтического рынка составил порядка 9 млрд долларов, что превысило объем 2004 г. на 35%. Более половины этого роста было достигнуто за счет финансирования государством программы дополнительного лекарственного обеспечения (ДЛО)²⁹⁵.

Наибольшую долю в объеме фармацевтического рынка занимает аптечный сегмент готовых лекарственных средств (ГЛС) – в 2005 г. его доля составляла более 69% от общего объема рынка. В 2005 г. в программе ДЛО участвовало 11 федеральных, около 130 региональных дистрибьюторов и около 300 фирм-производителей.

295 Аналитический обзор по обследованию фармацевтического рынка за 2004–2005 гг. [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/analysis/education/a_10318.shtml.

Антимонопольный орган отмечает, что в настоящее время на фармацевтическом рынке отчетливо проявилась тенденция к сокращению количества предприятий оптовой торговли: если в 2004 г. их было более 2 100, то в 2005 г. их стало менее 2 000. По-прежнему в большинстве регионов значительные позиции удерживают крупные национальные дистрибьюторы:

- ЗАО «ЦВ “Протек”»;
- ЗАО «СИА Интернешнл Лтд.»;
- ЗАО «Шрея Корпорейшнл»;
- ЗАО «НПК “Катрен”»;
- ЗАО «Аптека-Холдинг»;
- ЗАО «Роста»;
- ЗАО «Биотек».

В настоящее время эти семь дистрибьюторов осуществляют примерно 43–45% оборота фармацевтического рынка России. На олигопольных фармацевтических рынках сами участники конкурируют между собой, а также с другими участниками рынка, о чем свидетельствует постоянное изменение их доли на рынке и соотношение участников рынка. В тех регионах, где широко развита аптечная сеть ГУП «Фармация», доля его на фармацевтическом рынке, как правило, достаточно высока и положение более или менее устойчиво.

Специалисты ФАС России полагают, что характерной тенденцией для фармацевтического рынка является развитие рынка по олигопольному признаку, то есть в регионах основное место в реализации лекарственных средств занимают три-четыре фирмы, на долю которых приходится более 50% продаж.

В целом конкуренция на рынке услуг по оптовой продаже лекарственных средств развивается в основном среди крупных национальных дистрибьюторов, которые стремятся завоевать наибольшую рыночную власть на данном рынке, говорится в анализе ФАС России²⁹⁶.

Обострение конкурентной борьбы в 2004–2005 гг. наблюдалось и среди аптечных учреждений, в результате предприятия государственной и муниципальной форм собственности по сравнению с частными стали более активно покидать рынок. За 2004–2005 гг. количество аптечных учреждений государственной и муниципальной форм собственности уменьшилось в 66% регионов примерно на 15%, в то время как в 2001–2002 гг. это сокращение составляло порядка 7%²⁹⁷.

В результате усиления конкурентной борьбы на фармацевтическом рынке появилась тенденция к сокращению количества аптечных учреждений и усилению позиций крупных предприятий, в том числе имеющих сети.

Если в 2004 г. количество аптечных сетей в субъектах Российской Федерации составляло порядка 500 и более, то в 2005 г. – порядка 800 и более.

РИСУНОК ◦ 1

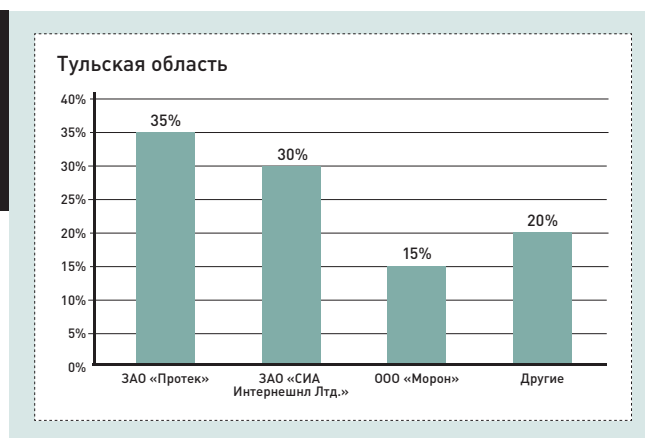
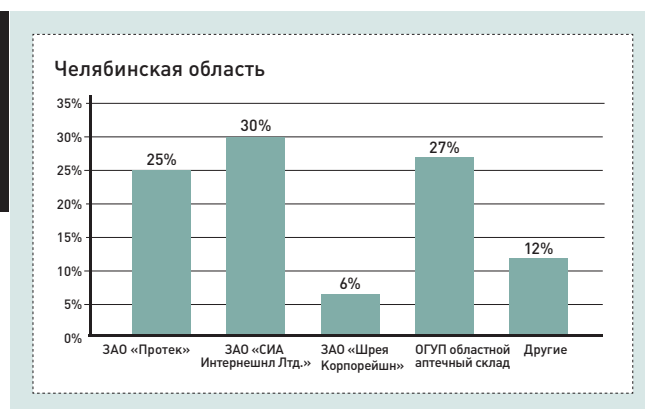


РИСУНОК ◦ 2



296 Там же.

297 Там же.

Количество аптечных учреждений в Российской Федерации составляет порядка 35 тыс., из них примерно 23% задействовано в программе дополнительного лекарственного обеспечения в рамках реализации Федерального закона № 122-ФЗ.

Отсутствие единообразия в подходах к выбору аптечных учреждений для реализации программы ДЛО (а выбор этих организаций осуществляют, как правило, сами фармацевтические организации на федеральном или региональном уровне), отсутствие какой-либо нормативной базы, обеспечивающей объективный выбор этих учреждений, создают предпосылки для субъективной оценки при выборе аптечных учреждений, выполняющих соответствующую социальную функцию, тем самым способствуя ограничению конкуренции в данной сфере.

О нарушениях антимонопольного законодательства за 2004–2005 гг. проинформировали 20,5% управлений ФАС России. В основном это касается нарушений ст. 7 и 9 закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках». Нарушения ст. 7 закона связаны, как правило, с изданием органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления нормативных актов, в которых содержатся положения, ущемляющие интересы хозяйствующих субъектов и ставящие одних хозяйствующих субъектов в преимущество по отношению к другим.



АРБИТРАЖНЫЙ СУД ПРИЗНАЛ ЗАКОННЫМИ РЕШЕНИЕ И ПРЕДПИСАНИЕ ТОМСКОГО УФАС РОССИИ В ОТНОШЕНИИ УПРАВЛЕНИЯ ФАРМАЦИИ АДМИНИСТРАЦИИ ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ

12 сентября 2007 г. Арбитражный суд Томской области признал законными решение и предписание Томского управления Федеральной антимонопольной службы в отношении Управления фармации администрации Томской области. Ранее Томское УФАС России признало Управление фармации администрации Томской области нарушившим антимонопольное законодательство.

Дело было возбуждено по заявлению муниципального учреждения «Томскфармация». В документе указывалось, что руководителем Управления фармации 14 ноября 2006 г. утверждено Положение о включении в перечень (исключении) аптечных организаций, осуществляющих льготный отпуск лекарственных средств. В соответствии с Положением Управление фармации осуществляет выбор аптечных организаций для отпуска лекарств по программе дополнительного лекарственного обеспечения. Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» предписывает в таких случаях проводить торги в форме конкурса либо аукциона или размещать заказ путем запроса котировок цен.

Как установила комиссия Томского УФАС России, процедура отбора, установленная Положением, не соответствует требованиям ст. 8 Конституции Российской Федерации и соответственно ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции», так как может привести к ограничению доступа на рынок услуг по обеспечению населения лекарственными средствами и к ограничению конкуренции на рынке. По итогам рассмотрения дела Томское УФАС России предписало Управлению фармации до 13 мая 2007 г. устранить нарушение антимонопольного законодательства.

Не согласившись с решением антимонопольного органа, Управление фармации обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании правовых актов Томского УФАС России незаконными. В качестве довода, подтверждающего его правоту, Управление фармации в заявлении, в частности, указывало, что в приказе Управления фармации от 14 ноября 2006 г. отсутствуют какие-либо обстоятельства, ограничивающие конкуренцию в отношении МУ «Томскфармация». Кроме того, на взгляд заявителя, приказ, вызвавший нарекания антимонопольного ведомства, не мог нарушить требования антимонопольного законодательства, поскольку не ограничивал самостоятельность аптечных организаций, претендующих на включение в перечень, не создавал дискриминационные условия их деятельности и не ущемлял их права. В перечень могла войти любая организация, подавшая заявление и соответствующая определенным требованиям. При этом представители Управления фармации оговорились, что внести в список всех желающих предоставлять данные услуги они не могут.

Арбитражный суд не согласился с мнением Управления фармации и принял доводы Томского УФАС России, в частности

о незаконности приказа Управления фармации, наделившего данное подразделение полномочиями на самостоятельное включение в перечень аптечных организаций, осуществляющих льготный отпуск лекарственных средств. Оказание услуг по реализации лекарственных средств по программе дополнительного лекарственного обеспечения является платной услугой. Следовательно, включение в перечень аптечных организаций, осуществляющих льготный отпуск лекарств, дает хозяйствующим субъектам преимущества в предпринимательской деятельности на данном рынке. Материалами дела Томского УФАС подтверждается, что на рассматриваемом рынке существует достаточное количество хозяйствующих субъектов, желающих оказывать услугу по реализации лекарственных средств по программе дополнительного лекарственного обеспечения. Суд признал, что в таких случаях действующее законодательство обязывает использовать процедуры, предусмотренные Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

В числе нарушений ст. 9 закона о конкуренции наиболее распространенным являлось необоснованное ограничение доступа к участию в конкурсе. Оно выражалось, в частности, в объединении лекарственных препаратов в лоты по несколько десятков наименований лекарств, в результате чего от участия в конкурсе сразу отсекались фармацевтические организации, не имеющие возможности поставить все перечисленные в лотах лекарства.

КСТАТИ

14 ИЮНЯ 2006 Г. УПРАВЛЕНИЕ ФАС РОССИИ ПО КРАСНОЯРСКОМУ КРАЮ ПРЕКРАТИЛО ДЕЛО, ВОЗБУЖДЕННОЕ В ОТНОШЕНИИ АГЕНТСТВА ЗДРАВООХРАНЕНИЯ И ЛЕКАРСТВЕННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ АДМИНИСТРАЦИИ РЕГИОНА ПО ПРИЗНАКАМ НАРУШЕНИЯ ЗАКОНА О КОНКУРЕНЦИИ

Как пояснил заместитель начальника УФАС по Красноярскому краю Олег Харченко, «это связано с тем, что комиссия установила, что краевые чиновники никак не могли влиять на формирования списка компаний, работающих в рамках программы по обеспечению населения льготными лекарственными средствами», в чем их подозревали антимонопольщики.

Возбуждение дела в УФАС стало итогом конфликта между Агентством здравоохранения и компанией «Фармация», длящегося с осени 2005 г. «Фармация» добивается включения в список уполномоченных фармкомпаний, работающих на краевом розничном рынке льготных лекарств. В 2005 г. «Фармация» являлась уполномоченной организацией по этому виду деятельности, однако из списков на 2006 г. исчезла. Как утверждают в компании, это произошло по указанию краевых чиновников. В связи с этим ЗАО «РОСТА» (компания – оператор оптового рынка в крае) не стало заключать договор с «Фармацией». В результате «Губернские аптеки» (только с этой компанией был заключен контракт на 2006 г.) фактически стали монополистом в этом секторе рынка.

Комиссия УФАС будет выяснять причину исчезновения «Фармации» из списка уполномоченных компаний в рамках дела против ЗАО «РОСТА», которое ведется параллельно²⁹⁸.

Другим достаточно распространенным нарушением ст. 9 являлось установление в конкурсной документации условий, которые ограничивают состав участников: например, определенный стаж работы на фармацевтическом рынке, наличие положительного отзыва заказчика о работе поставщика-конкурсанта и т.д.

Федеральная антимонопольная служба в период с 2005 по 2007 г. неоднократно обращала внимание на необходимость соблюдения принципов конкуренции и экономии бюджетных средств при организации льготного лекарственного обеспечения отдельных категорий граждан. При этом ФАС России разработала проект плана мероприятий по обеспечению доступа фармацевтических организаций к системе льготного лекарственного обеспечения. При этом основополагающим в этом плане являлось предложение о проведении конкурсов по отбору фармацевтических организаций и участие ФАС России в согласовании конкурсной документации.

В 2006 г. в связи с неоднократными обращениями хозяйствующих субъектов по проблемам реализации программы дополнительного лекарственного обеспечения территориальные антимонопольные органы по поручению ФАС России провели сравнительный анализ цен на лекарственные средства, входящие в перечень лекарственных средств, отпускаемых по рецептам врача при оказании дополнительной бесплатной помощи (перечень I), с ценами на эти же лекарственные средства, но находящиеся в свободной реализации. Целью обследования являлось установление наличия отклонений цен, по которым фактически отпускаются лекарствен-

298 Коновалов А. // Антимонопольщикам поставили диагноз // Коммерсантъ (Красноярск). – 2007. – 15 июня.

ные средства, входящие в перечень лекарственных средств по программе ДЛО, от предельных установленных цен, включающих референтную цену (зарегистрированную отпускную цену производителей) и торговую надбавку, установленную Росздравнадзором в соответствии с приказом от 22 декабря 2004 г. № 660-Пр/04, также от розничных цен тех же лекарственных средств, но находящихся в свободной реализации.

В результате проведенного анализа было выявлено:

1. Превышение цен на лекарственные средства по программе ДЛО над розничными ценами на эти же лекарственные средства.

По мнению ФАС России, превышение цен на лекарственные средства по программе ДЛО над розничными ценами на эти же лекарственные средства объяснялось прежде всего одновременным существованием двух систем ценообразования на лекарственные средства: в системе ДЛО и в сфере обращения лекарственных средств, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств (ЖНВЛС).

В системе ДЛО предельная цена формируется из зарегистрированных цен на лекарственные средства (цена производителя) и предельной торговой надбавки, устанавливаемой Росздравнадзором по согласованию с ФСТ. На лекарственные средства, включенные в перечень ЖНВЛС, цена формируется из зарегистрированных цен на лекарственные средства (цена производителя) и предельных оптовых и розничных надбавок, устанавливаемых субъектами Российской Федерации. При этом следует отметить, что на одно и то же лекарственное средство, входящее в перечень лекарственных средств по программе ДЛО и перечень ЖНВЛС, регистрируются две различные цены производителя.

Кроме того, система ДЛО была построена так, что участники этих отношений не стремились к снижению предельных торговых надбавок, в то время как специфика рыночных отношений, характерная для обращения лекарственных средств, включенных в перечень ЖНВЛС, определяет стремление участников этих отношений к снижению цен на лекарственные средства путем сокращения предельных оптовых и предельных розничных надбавок.

Другой причиной, объясняющей различные уровни цен на лекарственные средства в системе ДЛО и в свободной розничной реализации, является возможное значительное снижение цены производителем при заключении договоров поставки в зависимости от объема и условий поставки.

2. Превышение в отдельных регионах цен ДЛО над предельными.

Выявленные в результате проведенного анализа превышения в отдельных регионах цен ДЛО над предельными объясняются прежде всего тем, что в течение 2006 г. регистрируемые цены производителей на отдельные лекарственные средства, включенные в перечень по программе ДЛО, неоднократно (6 раз) менялись. За период от закупки лекарственного средства до поступления его в аптечные учреждения такое изменение цены производителя привело к тому, что цена, указанная в накладной на лекарственное средство по программе ДЛО, была выше, чем действующая в данный момент.

3. Нормативно не урегулирован процесс определения отпускной цены производителя.

Предельные возможности по уменьшению цены производителя ограничены в связи с дополнительными рисками по возможному возврату товара от дистрибьюторов, связанному с непрогнозируемым исключением препарата Росздравнадзором из перечня по программе ДЛО в течение года или невостребованностью лекарственного средства в связи с неправильно определенной ФФОМС заявкой по субъектам Российской Федерации.

4. Отсутствие нормативных правовых документов, определяющих процедуру включения того или иного торгового наименования лекарственного средства в перечень лекарственных средств по программе ДЛО.

В течение 2006 г. неоднократно вносились изменения и в сам перечень лекарственных средств по программе ДЛО. Подобные неоднократные изменения предельных цен производителя в отношении лекарственных средств по программе ДЛО дестабилизируют и ухудшают финансовое положение производителей. При этом отсутствуют нормативно-правовые документы, определяющие процедуру включения того или иного торгового наименования лекарственного средства в перечень по программе ДЛО.

5. Отсутствие нормативно-правовых документов, закрепляющих порядок распределения предельных торговых надбавок среди участников программы ДЛО.

Необходимо отметить, что установленные Росздравнадзором торговые надбавки для регионов распределяются участниками программы ДЛО без каких-либо обоснований. Основная часть этой надбавки – примерно 51% – остается у фармацевтической компании, выигравшей конкурс (национального дистрибьютора). Далее оставшиеся 49% делятся между региональной фармацевтической компаний (региональным складом) и аптечными учреждениями, отпускающими лекарства по перечню I. Как показало обследование, схема поставки лекарственных средств по перечню по программе ДЛО «фармацевтическая компания (национальный дистрибьютор) – региональная фармацевтическая компания (региональный склад) – аптечные учреждения» действует примерно в 66% регионах.

В 34% регионах действует другая схема поставки лекарственных средств: «фармацевтическая компания (склад представительства в регионе) – аптечные учреждения». В этом случае порядка 88% торговой надбавки остается у оптового звена.

В ряде регионов (порядка 21%) аптечные учреждения жалуются на нехватку надбавок для реализации программы и обеспечения финансовой устойчивости аптечных учреждений, поскольку лекарственные препараты по программе ДЛО часто приходится закупать на собственные средства, а возврат финансовых средств из бюджета гарантирован только через 180 дней. Основными причинами убыточности аптечных учреждений, работающих в рамках программы ДЛО, например, в Ульяновской области являются: снижение объемов лекарственных средств, реализуемых в свободной продаже, дополнительные затраты по ведению раздельного учета лекарственных средств, поступающих по программе ДЛО и находящихся в свободной продаже, значительные расходы на реализацию наркотических средств и психотропных веществ.

Распределением торговых надбавок, как правило, занимается уполномоченная фармацевтическая компания. В отдельных регионах, например в Ставропольском крае, Архангельской, Томской областях и других регионах, размер вознаграждения за отпуск лекарственных средств по программе ДЛО определяет региональная фармацевтическая организация. Причем уполномоченная и региональная фармацевтические организации при распределении вознаграждения среди аптечных учреждений используют разные подходы, что выражается в разных размерах вознаграждения для разных хозяйствующих субъектов. Так, ГУП (ОАО) «Фармация» имеет зачастую наибольший размер вознаграждения. В Пензенской области уполномоченная фармацевтическая организация ООО «Биотэк» установила вознаграждение для ОАО «Фармация» в размере 8%, для остальных аптечных учреждений – 5%; в Томской области региональная фармацевтическая организация ОГУП «Областной аптечный склад» установила для компании «Томскфармация» вознаграждение в размере 14%, для других аптечных учреждений – 13%.

Отсутствие нормативно-правовых документов, закрепляющих порядок распределения надбавок между оптом и розницей, делает процесс реализации программы ДЛО закрытым, носящим субъективный характер, что отрицательным образом сказывается на финансовом состоянии участников этого процесса, а также на обеспечении населения лекарственными средствами по программе ДЛО. В свою очередь, нестабильность финансового состояния (главным образом аптечных учреждений) негативно влияет на их конкурентоспособность.

Таким образом, установленные факты превышения цен на лекарственные средства по программе ДЛО над розничными ценами на те же лекарственные средства позволили оценить механизм бюджетного финансирования этой программы как затратный.

Окончание проверки ФАС России совпало с очередным скандалом вокруг ДЛО. Премьер-министр Михаил Фрадков отстранил от должности главу Росздравнадзора Рамила Хабриева из-за проблем с поставками лекарств по программе. По словам министра здравоохранения и социального развития Михаила Зурабова, по той же причине уволен ряд руководителей региональных учреждений управления здравоохранения. Также М. Зурабов подчеркнул, что «Минздрав настроен усилить административную ответственность в сфере здравоохранения в субъектах Федерации»²⁹⁹.

Заместитель председателя Комитета Госдумы по охране здоровья Ольга Борзова считает, что проблема с ДЛО возникла из-за несогласованности в действиях структур исполнительной власти и отсутствия должного контроля за их работой. «Порочна система, допускающая злоупотребления, – заявил аудитор Счетной палаты Валерий Горегляд. – В ее основе лежит не интерес конкретного пациента, а коммерческий интерес производителя и дистрибьютора»³⁰⁰.

299 Малева О. Минздрав предупреждали // Гудок. – 2007. – 7 марта.

300 Там же.

Совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации в мае-июле 2007 г. ФАС России приняла участие в проверке соответствия требованиям федерального законодательства нормативно-правовых актов, изданных Росздравнадзором и ФОМС, по вопросам реализации программы дополнительного лекарственного обеспечения отдельных категорий граждан. Результаты проверки полностью совпали с результатами проверки, проведенной территориальными органами ФАС России.

Важнейшим направлением деятельности федерального антимонопольного органа является контроль экономической концентрации. Процессы концентрации, происходящие на фармацевтическом рынке в сфере производства лекарственных средств, оптовом звене, сфере розничной торговли лекарственными средствами, находятся под контролем федерального антимонопольного органа. В среднем за год ФАС России рассматривает около 150 ходатайств хозяйствующих субъектов, намеревающихся совершить сделки на фармацевтическом рынке.

В рамках осуществления государственного контроля за экономической концентрацией антимонопольная служба в 2002 г. выдала положительное заключение на ходатайство Минимущества России о создании ГУП «Научно-производственное объединение по медицинским иммунобиологическим препаратам “Микроген”» на базе слияния государственных предприятий по производству медицинских иммунобиологических препаратов, подведомственных Минздраву России, с учетом взятых Минздравом России обязательств, направленных на обеспечение конкуренции и предотвращение монополистической деятельности. В течение пяти лет антимонопольный орган осуществляет контроль за выполнением этих обязательств.

Учитывая важность процессов концентрации в сфере фармдистрибуции, ФАС России внимательно следит за сделками среди оптовых компаний, чтобы не допустить появления игроков, чья доля на рынке позволит ограничить конкуренцию. «Также мы будем внимательно следить за действиями тех игроков, которые на локальных рынках занимают доминирующее положение», – сказал заместитель руководителя ФАС А. Кашеваров³⁰¹.

Крупнейшие российские фармдистрибьюторы считают претензии ФАС России необоснованными. «До европейского уровня концентрации дистрибьюторского сектора, когда все поставки лекарств фактически контролируют три компании, российскому рынку еще далеко. Отечественная фармдистрибуция находится в активной стадии роста. На рынке появляются новые игроки, которые начинают стремительно увеличивать свою долю», – отметил генеральный директор «Протека» Виталий Смердов. С ним согласился исполнительный директор «Аптека-Холдинга» Игорь Варламов, который полагает, что игроков, которые в состоянии обеспечить высокий уровень поставок лекарств и обладают мощной логистикой, немного. Этим и объясняется, что большая часть поставок приходится на них. Но рынок продолжает расти, и менее крупные игроки также могут вполне спокойно наращивать обороты. И. Варламов уверяет, что концентрация рынка не влияет на рост цен на лекарства³⁰².

Однако в ряде дистрибьюторских компаний считают, что крупнейшие игроки уже полностью взяли под контроль весь оптовый сектор. Достаточно посмотреть заявки на конкурс среди дистрибьюторов за право участия в государственной программе дополнительного лекарственного обеспечения, объем финансирования которой превышает 1 млрд долларов. Всего разыгрывалось более 70 лотов, однако на большую их часть было подано лишь по одной заявке. Крупнейшие игроки автоматически стали победителями.

Старший юристконсульт ИК «Прспект» Эльдар Назмутдинов отмечает, что у ФАС России есть рычаги влияния на фармацевтический рынок. «Закон “О конкуренции” предусматривает и довольно радикальные меры: ФАС России может влиять на ценовую политику дистрибьюторов, а в крайнем случае даже прибегнуть к принудительному разделению компаний, если те начинают злоупотреблять монопольным положением», – отметил эксперт³⁰³.

Таким образом, усилия ФАС России направлены на то, чтобы аукционы проводились в другом порядке, были урегулированы вопросы, связанные с предоставлением лекарств, чтобы не было выгодно предоставлять самые дорогие лекарства. В настоящее время ФАС России активно сотрудничает с Минздравом России. В ФАС России надеются, что в здравоохранении будут активнее внедряться системы обеспечения через конкурсы, аукционы.

Экспертный совет по развитию конкуренции в здравоохранении и социальной сфере при ФАС России

Результаты проведенного территориальными управлениями ФАС России исследования обсуждались на заседании экспертного совета при ФАС России по развитию конкуренции в здравоохранении и социальной сфере. Кроме того, результаты исследования и предложения ФАС России по совершенствованию системы до-

301 Кряжев Д. // Антимонополисты исследовали фармдистрибуторов // Коммерсантъ-Daily. – 2006. – 22 дек.

302 Там же.

303 Там же.

полнительного лекарственного обеспечения были направлены в Правительство Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. Работа, проведенная ФАС России и ее территориальными органами, сыграла определенную положительную роль в развитии системы дополнительного лекарственного обеспечения.

В 2007 г. был создан экспертный совет при ФАС России по развитию конкуренции в здравоохранении и социальной сфере. На заседаниях экспертного совета обсуждались наиболее актуальные вопросы развития конкуренции в здравоохранении, в том числе такие, как совершенствование системы дополнительного лекарственного обеспечения, проблемы развития конкуренции на рынке медицинских услуг, вопросы совершенствования системы оказания платных услуг, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти (территориальными органами) и подведомственными им федеральными государственными унитарными предприятиями. В рамках экспертного совета создавались рабочие группы, вырабатывающие предложения по различным направлениям.

Значительная работа выполнялась в связи с проведением административной реформы. Так, во исполнение п. 4 разд. XV протокола заседания правительственной комиссии по проведению административной реформы от 25 сентября 2007 г. № 68 сотрудниками Федеральной антимонопольной службы была проведена проверка устава федерального государственного учреждения «Консультативно-методический центр лицензирования Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития» (ФГУ КМЦЛ) на предмет его соответствия требованиям Федерального закона «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ, а также проверка соответствия деятельности ФГУ КМЦЛ уставным задачам.

Проверка выявила, что в действиях ФГУ КМЦЛ и Росздравнадзора содержатся признаки нарушения ст. 15 закона о защите конкуренции, в соответствии с которой запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора.

Как отметил начальник Управления контроля социальной сферы и торговли ФАС России Т. Нижегородцев, основная часть дел по признакам нарушения антимонопольного законодательства касается незаконных действий органов власти. Попытки органов власти создать преференции какой-либо компании, издать законодательные акты или совершить действия, направленные на ограничение конкуренции на рынках, пресекаются ФАС России.

КСТАТИ ФАС РОССИИ ПРИЗНАЛА: РОСПОТРЕБНАДЗОР ОГРАНИЧИВАЛ КОНКУРЕНЦИЮ НА РЫНКЕ ИЗГОТОВЛЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ БАД

29 октября 2007 г. Федеральная антимонопольная служба признала Роспотребнадзор нарушившим ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

Дело было возбуждено по жалобе генерального директора ООО «ЗапСибСыр». Нарушение выразилось в рассылке Роспотребнадзором письма «О системе добровольной сертификации биологически активных добавок к пище». Письмо Роспотребнадзора исключало возможность проведения добровольной сертификации в иных системах добровольной сертификации, кроме утвержденной Роспотребнадзором, что нарушало принцип недопустимости принуждения к осуществлению добровольной сертификации. Реализация положений письма Роспотребнадзора «Об усилении надзора за оборотом БАД» может иметь своим результатом недопущение, ограничение и устранение конкуренции на рынке изготовления и реализации БАД.

По итогам рассмотрения дела ФАС России приняла решение не выдавать предписание по делу, так как Роспотребнадзор добровольно устранил нарушение антимонопольного законодательства: разослал письмо, согласно которому обжалованное ранее письмо признано утратившим силу, а также предусмотрена возможность проведения добровольной сертификации БАД любой из зарегистрированных в установленном порядке систем добровольной сертификации биологически активных добавок к пище.

Антимонопольное регулирование в сфере торговли и непроизводственных услуг

За последние 10 лет торговля совершила мощный рывок в своем развитии. Если ранее в основном преобладала розничная торговля в виде разрозненных магазинов, то сегодня в стране появилось большое количество крупных розничных сетей, которые работают в сфере электробытового, продуктового ретейла, в сфере торгов-

ли лекарственными препаратами и др. – об этом заявил начальник Управления контроля социальной сферы и торговли ФАС России Т. Нижегородцев³⁰⁴. Он позитивно оценивает эти перемены. «Улучшилось налоговое и таможенное администрирование, поскольку правила и методы администрирования сетей требуют прозрачных схем и механизмов импорта», – говорит Т. Нижегородцев. Ранее практически все завозилось по «серым» схемам, сегодня торговля стремительно «белеет» и развивается. К тому же, добавляет начальник управления ФАС России, изменился в лучшую сторону городской пейзаж, поскольку сети строят объекты и стремятся к тому, чтобы вокруг них было чисто и привлекательно.

Однако в ситуации роста сетей проявились и минусы. В ФАС России полагают, что сети, почувствовав свою рыночную силу, начали предъявлять возросшие требования к поставщикам, навязывать невыгодные условия договоров, в том числе встречные услуги, в которых многие поставщики не нуждались³⁰⁵. На первом этапе ФАС России обнаружила примерно 27 условий в договорах между ретейлерами и поставщиками, которые несли в себе признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Вместе с нарастающими проблемами между сетями и поставщиками начала обостряться проблема с реализацией продовольственных товаров на розничных рынках. В итоге ситуация стала настолько болезненной, что о необходимости разработать новое законодательство в сфере торговли заявил в октябре 2006 г. Президент России Владимир Путин. Глава государства потребовал от Правительства Российской Федерации и руководителей регионов «принять дополнительные меры по совершенствованию торговли на оптовых и розничных рынках в целях защиты интересов российских товаропроизводителей и населения, коренного населения России»³⁰⁶. Кроме того, Президент Российской Федерации на заседании совета по национальным проектам потребовал «отрегулировать присутствие там иностранных работников, в том числе усилив ответственность администраций за нарушения миграционных правил как работниками рынка, так и участниками торговли».

Так, во исполнение поручений Правительства Российской Федерации ФАС России совместно с Минэкономразвития России участвовала в подготовке и согласовании проекта закона «Об организации деятельности розничных рынков», в подготовке проекта постановления Правительства Российской Федерации по реализации ч. 3 ст. 4 Федерального закона от 30 декабря 2006 г. «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации». Позиции антимонопольного органа по вопросу о порядке выдачи разрешений на право организации розничных рынков были учтены.

В дальнейшем совместно с Минэкономразвития России и Минсельхозом России были подготовлены и согласованы проекты постановлений Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил организации деятельности по продаже товаров, выполнению работ, оказанию услуг потребителям на розничных рынках» и проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил организации продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на сельскохозяйственном рынке и сельскохозяйственном кооперативном рынке».

В целом принятие этих документов разрешило наиболее острые проблемы на розничных, сельскохозяйственных и кооперативных рынках. Практически везде были созданы соответствующие управляющие компании, и сейчас, после года функционирования новых правил, становится ясно, что принятые решения позволили организовать недискриминационный доступ участников торговли к местам на рынках и в целом снизить напряжение на этом направлении работы.

Кроме того, в 2007 г. во исполнение поручений Президента России и Правительства России в целях совершенствования регулирования в сфере розничной торговли, включая сетевую торговлю, Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации совместно с Министерством сельского хозяйства Российской Федерации и ФАС России подготовило проект федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

На необходимости его скорейшей разработки неоднократно настаивал глава Минсельхоза Алексей Гордеев. «Учитывая слабую торговую политику в стране и переходный период в развитии рыночной экономики, России нужен закон о торговле или Торговый кодекс, подобный тем, что действуют в развитых западных странах»,

304 Интернет-интервью Андрея Кашеварова КонсультантПлюс «Влияние закона “О защите конкуренции” на финансовые рынки» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/article/a_13820.shtml.

305 Там же.

306 А.Гордеев считает необходимым принять федеральный закон о торговле или Торговый кодекс РФ [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.prime-tass.ru/news/show.asp?id=628797&ct=news>.

– заявил он. По мнению министра, принятие этих нормативных документов «позволит закрепить преференции для отечественных сельхозпроизводителей и защитить права граждан как потребителей, создать систему торговли, ориентированную на качественную и безопасную продукцию». «В настоящее время, – констатировал министр, – огромное число посредников создает искусственные барьеры на пути сельхозпродукции к потребителю. Перекупщики наживаются, завышая цены на продовольствие, которое они по мизерным ценам закупили у крестьян, а сельхозпроизводители остаются ни с чем»³⁰⁷.

Позиция МЭРТ, ведущего на тот момент ведомства, ответственного за разработку закона «О торговле», по вопросу регулирования торговли заключалась в том, что проект закона с рабочим названием «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» должен был в первую очередь регулировать правоотношения, возникающие при организации торговой деятельности, и определять порядок контроля этой деятельности. Также в законе необходимо было раскрыть содержание таких понятий, как торговая деятельность, торговое предприятие и формы торговой деятельности – оптовой и розничной. В конечном итоге закон должен был не только классифицировать предприятия как крупные, средние и малые, но и определить критерии требований к этим предприятиям с учетом того, что они являются комплексом имущества со специальным торговым оборудованием. Отдельно в законе предполагалось регламентировать торговую деятельность без создания предприятия торговли: продажа товаров с доставкой, сетевой маркетинг, продажа с помощью автоматов.

По мнению заместителя директора Департамента регулирования агропродовольственного рынка Минсельхоза России Сергея Сухова, прежде всего нуждается в контроле инфраструктурная составляющая рынка. «Мы научились производить товары, а продавать их еще не умеем», – считает он. По его мнению, должен соблюдаться паритет интересов товаропроизводителей и торговли. Нужно искать механизмы, которые позволят снизить розничные цены³⁰⁸.

Председатель комитета Торгово-промышленной палаты Российской Федерации по развитию потребительского рынка, генеральный директор Московской международной бизнес-ассоциации Александр Борисов считает, что закон о торговле необходим, как необходимо и государственное регулирование отрасли. Он пояснил, что теневой бизнес существует во многих сферах, включая промышленность и строительство. Однако самая большая доля теневого сектора – в торговле. «Мы вошли в глобальный рынок, стали его частью, и в этих условиях нужно регулирование торговли. При этом должно быть и госрегулирование, и саморегулирование за счет повышения уровня управления участниками рынка», – заключил глава ММБА. По его мнению, при обсуждении закона о торговле представители розницы не должны оставаться в стороне³⁰⁹.

ФАС России подключилась к работе по совершенствованию законодательства в сфере торговли, оперативно организовав проверку, в ходе которой обнаружила, что торговые сети требуют от поставщиков предоставления гарантии маржинального дохода (конкурентам товар не должен поставляться дешевле), возмещения убытков сети из-за воровства некоторых групп товаров, оплату промоакций и «входных билетов» на полки и т.д. Всего 27 пунктов, выполнение которых затруднительно для российских фермеров.

По словам начальника Управления контроля социальной сферы и торговли Т. Нижегородцева, «торговля находится на конце товаропроводящей цепочки, и поэтому от нее зависят абсолютно все поставщики потребительских товаров». Помимо этого ситуация осложняется тем, что «в настоящее время вместо дефицита товара появился дефицит торговых площадей». По его словам, стала актуальной поговорка «Сделать легко, а продать трудно». Пропорционально усилению торговых сетей начали ущемляться права производителей, поставщиков, потребителей. «За то, чтобы продукт встал на полку, сетевики “просят” всевозможные бонусы или выставляют дополнительные условия, которые крупный поставщик не всегда может выдержать, а мелкий и средний – никогда. Особенно это бьет по сельхозпроизводителям», – говорит Т. Нижегородцев³¹⁰.

ФАС России подготовила в закон «О государственном регулировании торговой деятельности в Российской Федерации» статью «Антимонопольное регулирование в розничной торговле», которая содержит нормы антимонопольного регулирования торговой деятельности, направленные на защиту товаропроизводителей от недобросовестной практики сетей, в частности:

307 Там же.

308 Новый закон о розничной торговле: «за» и «против» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.bishelp.ru/zakon/detail.php?ID=13769>.

309 Закон о торговле: малый бизнес – за, сетевики – против [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.businesspress.ru/newspaper/article_mld_44_aid_420811.html.

310 Шестоперова Ю. ФАС на супермаркеты // Московский комсомолец. – 2007. – 13 марта.

1. Снижение размера доли хозяйствующего субъекта, осуществляющего розничную торговлю, при достижении которой его положение на соответствующем товарном рынке будет признано доминирующим, до 15%. Включение данной нормы обусловлено вышеуказанной спецификой отношений в сфере розничной торговли. При этом в соответствии с ч. 6 ст. 5 закона о защите конкуренции федеральными законами могут устанавливаться случаи признания доминирующим положения хозяйствующего субъекта, доля которого на рынке определенного товара составляет менее 35%. На основании изложенного с целью установления возможности применения в отношении хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность в сфере розничной торговли, норм антимонопольного законодательства, законопроект предусматривает снижение размера доли доминирования. В качестве альтернативы снижения порога доминирования до 15–20% ФАС России предлагает определять порог доминирования торговых сетей по уровню товарооборота, который будет определять Правительство России.
2. Установление максимально допустимой доли хозяйствующего субъекта, осуществляющего розничную торговлю, в размере 35%. Данная норма законопроекта направлена на поддержку конкуренции в сфере розничной торговли, недопущение монополизации данной сферы и является аналогичной нормам, содержащимся в других законодательствах, в частности в лесном законодательстве и в законодательстве о рекламе.
3. Установление запрета на осуществление доминирующим хозяйствующим субъектом действий на смежных товарных рынках (например, рынках поставки товаров), которые могут иметь своим результатом ущемление прав и законных интересов других лиц. Включение данной нормы в законопроект связано с тем, что с учетом взаимосвязи двух рынков (рынка поставки продукции и рынка ее реализации) хозяйствующий субъект, занимающий доминирующее положение на рынке реализации продукции, получает возможность влиять в пределах географических границ рынка реализации продукции на правоотношения, возникающие между ним и хозяйствующими субъектами, осуществляющими поставку товара на торговые объекты.
4. Установление географических границ рынка в зависимости от вида реализуемого товара. Так, положение хозяйствующего субъекта, осуществляющего розничную торговлю продовольственными и медицинскими товарами, в соответствии с нормами законопроекта предлагается устанавливать в границах муниципального округа или муниципального района. Положение хозяйствующего субъекта, осуществляющего розничную торговлю непродовольственными товарами, – в границах субъекта Российской Федерации. Данные географические границы установлены с учетом территорий приобретения соответствующих товаров потребителями.

Свою позицию по вопросу регулирования торговли высказали два представителя сетевой торговли – президент холдинга «Марта» Георгий Трефилов и управляющий партнер сетей «ГастрономчикЪ» и ProdECO Дмитрий Потапенко. Их не устраивает положение, при котором государство «осуществляет поддержку российских производителей за счет сетевой торговли». «Мы не платим зарплату в конвертах, стоимость аренды одного магазина в регионах обходится в 150 млн рублей в год, мы исправно платим налоги в региональные бюджеты, наша компания обеспечивает работой 10 тыс. человек. При этом 2% от оборота – это потери от порчи продуктов и краж. Эти деньги мы должны компенсировать из собственной прибыли, средства на ремонт магазина мы также не можем списать на затраты. Но обсуждать с нами эти вопросы не готово ни одно ведомство», – посетовал Г. Трефилов. Бизнесмен считает, что поддерживать производителя должно государство, выделяя гранты лучшим предприятиям. Но вмешательство в рынок, регулирование торговли на местном уровне может привести к тому, что «заграничные» товары, то есть произведенные в соседнем регионе, не будут допускаться на прилавки. Такой подход приведет к деградации торговли.

Д. Потапенко считает, что в России местные власти относятся к сетевикам «как к дойной корове». По его мнению, новый закон явно пролоббирован производителями продукции, но должного результата не последует. «Мы, с нашим опытом в бизнесе, все равно найдем способ, как стясти с производителей входные бонусы. И проблема, в сущности, не в бонусах. А в том, что нашим производителям пора работать по контракту. Требования в каждом городе в магазине создавать полку с товарами местных производителей разрушают бизнес», – заключил предприниматель³¹¹.

Министр сельского хозяйства А. Гордеев выступает за принятие мер для облегчения доступа в крупные розничные сети российских сельхозпроизводителей. «Торговые сети уже контролируют 15% внутреннего рынка, а в крупных городах – выше 50%», – отмечалось в обращении А. Гордеева к Президенту России³¹².

311 Закон о торговле: малый бизнес – за, сетевика – против [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.businesspress.ru/newspaper/article_mld_44_ald_420811.html.

312 Ремнева К. ФАС поторговалась // Газета. – 2007. – 22 авг.

По данным транснационального маркетингового агентства ACNielsen, сетевые торговые форматы стремительно вытесняют малый бизнес из российской торговли. Их распространение в Москве и Петербурге приближается к 50%. Естественно, небольшие магазинчики при этом исчезают. Мировая статистика свидетельствует: в радиусе одного километра от сетевого магазина закрывается 100 небольших торговых точек³¹³.

В конце февраля 2007 г. в рамках работы над проектом закона о розничной торговле ФАС России приняла решение о создании экспертного совета по развитию конкуренции в сфере розничной торговли. Предполагалось, что ретейлеры и их поставщики совместно со специалистами ведомства устранят противоречия и конфликты между участниками рынка. На первом заседании экспертного совета заместитель руководителя ФАС России А. Кашеваров обнародовал список из 27 пунктов, включаемых ретейлерами в договоры поставки и мешающих, по мнению ФАС России, развитию конкуренции среди поставщиков.

Так, антимонопольная служба предъявила претензии к практике взимания с поставщиков «платы за вход»; требованию предоставлять ретейлерам отпускные цены, позволяющие установить наценку до 20% и при этом продавать товар не дороже средней розничной цены, доплачивать за расширение ассортимента в магазине и за аренду полок в торговом зале; обязанности поставщика предоставлять скидки на товар во время промоакций и 45-дневной отсрочке платежа за реализованный товар. Ретейлеры требуют, чтобы поставщики компенсировали даже потери от краж в магазинах. «Нередко производители вынуждены уходить с рынка, не выдержав огромного числа бонусов и штрафов, которые взимают сети», – добавил Т. Нижегородцев, начальник Управления ФАС России по контролю социальной сферы и торговли. Александр Злочевский, президент Российского зернового союза, жаловался и на то, что ретейлеры заставляют небольших производителей работать под торговыми марками сетей, лишая их возможности продвигать собственные бренды³¹⁴.

Для запрета такого поведения ретейлеров необходимо, чтобы торговые сети по закону занимали доминирующее положение – то есть имели более 35% рынка. Такого охвата рынка зачастую нет даже у самых крупных сетей.

Вместе с тем проект закона «О торговле» до сих пор находится на рассмотрении Правительства России и, по словам опрошенных чиновников и ретейлеров, принят будет не скоро. Во-первых, после реорганизации Правительства Российской Федерации вопросы торговли переданы в Министерство промышленности и требуется время для восприятия новой для чиновников темы, а во-вторых, в нем по-прежнему сохраняется слишком много противоречий.

«Пока нам удалось отбить самые вопиющие инициативы, например запрет на работу сетей в выходные и после 20.00, изъятия пункта о разрешительном порядке открытия стационарных торговых точек», – отмечает Лев Хасис, глава X5 Retail Group и председатель Ассоциации компаний розничной торговли (АКОРТ). «Действующая же норма в 35% оптимальна. Уровень доминирования ряда компаний-поставщиков гораздо выше, но их ограничивать никто не собирается», – констатирует Л. Хасис. В МЭРТ также занимают осторожную позицию. «Границы рынка не всегда совпадают с границами субъекта Федерации. Например, один подмосковный гипермаркет может собирать серьезную долю покупателей из Москвы, и непонятно, к какому рынку – столичному или областному – его относить», – отмечает директор Департамента макроэкономического прогнозирования МЭРТ Андрей Клепач³¹⁵.

«Норма в 15% сейчас практически никого не коснется – она сделана на вырост», – добавил И. Артемьев. Однако в случае роста влияния крупных торговых сетей эта норма, по его словам, позволит правительству принять меры против доминирующих компаний. В антимонопольном органе считают, что острый дефицит торговых площадей вне зависимости от рыночной доли сети дает ей возможность диктовать поставщику невыполнимые условия.

Предложение ФАС России обеспокоило представителей сетевых компаний. «Ретейл должен развиваться органично, так как только при таком условии потребитель получает максимально выгодные предложения от сильнейших игроков», – считает PR-директор «Техносилы» Надежда Сенюк. С ней соглашается директор по коммуникациям X5 Геннадий Фролов: «Искусственное ограничение развития современных торговых форматов, которые по определению являются локомотивами развития розничной торговли в стране, создает более благоприятные условия для развития неорганизованных форм торговли, в частности теневого рынка». По его мнению, это может отразиться на собираемости налогов и привести к снижению уровня качества продукции и сервиса. «Эта мера была бы контрпродуктивной как для государства, так и для потребителя», – уверен Г. Фролов³¹⁶.

313 Трофимова Ж. Сети наступают // Российская Бизнес-газета. – 2006. – 21 нояб.

314 Горелова Е., Плис М. Не пускать за порог // Ведомости. – 2007. – 13 марта.

315 Плис М. ФАС проверит розничные сети // Ведомости. – 2007. – 14 сент.

316 Дудник К. ФАС наступает на ритейл // РБК daily. – 2007. – 14 сент.

В то же время исполнительный директор Союза малых сетей Ирина Канунникова поддерживает введение порога доминирования, поскольку, по ее словам, эта норма позволит избежать ситуаций, когда масштабность одного игрока будет создавать определенные перекосы в конкурентной борьбе. Особенно актуально это будет через несколько лет, когда можно будет говорить о зрелости российского рынка³¹⁷.

В ФАС России считают, что введение новых ограничений для сетевиков стимулирует их развивать бизнес в других городах и устранять нарушения там, где были злоупотребления доминирующим положением³¹⁸. Анти-монопольное ведомство неоднократно проводило встречи с представителями сетевых компаний с целью нахождения возможного компромисса и эффективного решения проблем, затрагивающих интересы всех сторон. Во время встречи руководства ФАС России с представителями Ассоциации компаний розничной торговли, Содружества производителей фирменных торговых марок (РусБренд) и некоммерческого партнерства «Эффективный отклик на запросы потребителей» (ECR-Rus) в августе 2007 г. в очередной раз обсуждались вопросы обеспечения развития конкуренции на потребительском рынке, баланса интересов его участников, а также меры антимонопольного регулирования, предлагаемые ФАС России для включения в проект федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

Тогда АКОРТ, РусБренд и ECR-Rus представили согласованные тремя сторонами принципы эффективного отклика на запросы потребителей, направленные на решение задач обеспечения баланса интересов всех субъектов потребительского рынка и более эффективного удовлетворения запросов потребителей. В частности, к этим принципам относятся: прозрачность методик определения торговых условий, использование электронных технологий и международных стандартов идентификации, кодирования товаров. Участники совещания решили в ближайшее время рассмотреть вопросы существующей договорной практики на потребительском рынке через призму предложенных принципов. И. Артемьев положительно оценил инициативу ассоциаций, подтвердил, что ФАС России поддерживает предложения, направленные на защиту конкуренции, развитие лучших бизнес-практик и процессов саморегулирования.

Проблемой дискриминации местных производителей озаботились и руководители регионов. Так, в конце июля 2007 г. губернатор Нижегородской области Валерий Шанцев заявил, что добьется отмены торговыми сетями входных бонусов для местных производителей и сокращения отсрочки платежей за поставленный товар. «Такие сети все больше будут испытывать трудности, в том числе и административного характера», – пригрозил В. Шанцев. «У Шанцева есть мощные рычаги давления на сети – все проверяющие и надзорные органы областного подчинения», – говорит генеральный директор компании «МясновЪ» (сеть магазинов «МясновЪ» и «Отдохни») Владлен Альтшуллер³¹⁹.

В Metro прислушались к словам губернатора, и 22 августа на открытии второго торгового центра в Нижнем Новгороде генеральный директор «Metro Cash & Carry (Россия)» Андреа Мартинелли объявил, что с этого дня российские сельхозпроизводители смогут «войти» в местные центры Metro бесплатно.

По данным руководителей нижегородского филиала компании «Продо» (которая владеет свинокомплексом «Ильиногорский», Дивеевским мясокомбинатом и Линдовской птицефабрикой в Нижегородской области), «Продо» ежемесячно платит Metro Cash & Carry в виде бонусов более 75 тыс. рублей, а также внесла вступительный взнос более 140 тыс. рублей и 342 тыс. рублей заплатила к годовщине открытия первого центра. Для сравнения: сети «Ашан» «Продо» ежегодно платит лишь 112 тыс. рублей в так называемый маркетинговый бюджет. В «Metro Cash & Carry (Россия)» поясняют, что компания физически не может пересмотреть контракты на отмену входных бонусов со всеми поставщиками сразу: в каждом регионе у нее более 3 тыс. поставщиков. Однако до конца года Metro отменит входные бонусы для местных сельхозпроизводителей во всех 23 регионах, где открыты магазины сети. Ранее плату за вход отменили нижегородская сеть «Райцентр» (35 магазинов) и «Калинка» (14 магазинов). Вместе с тем в ФАС России заявили, что изучат соглашения, подписанные между поставщиками и сетью, и оценят, есть ли в них нарушение закона³²⁰.

В последнее время торговые сети постоянно находятся в поле зрения антимонопольной службы. ФАС России проводила расследование по признакам нарушения антимонопольного законодательства в отношении крупных торговых сетей и банков. Внимание антимонопольного ведомства привлекла проблема взаимоотно-

317 Ремнева К., ФАС поторговалась // Газета. – 2007. – 22 авг.

318 Градова М., Бородин М., Карпова О. ФАС хочет загнать ритейлеров в деревню // Business & FM. – 2007. – 14 сент.

319 Милев П. В Metro бесплатно // Ведомости. – 2007. – 24 авг.

320 Там же.

шений розничных сетей и банков, возникающая при заключении договоров факторинга. По информации, поступившей в ФАС России, розничные сети навязывают своим поставщикам банки, к которым переходят права уступки требования. В частности, антимонопольный орган проверил факторинговые договоры ТД «Копейка» с «Уралсибом», Metro – с «Ситибанком» и «Ашана» с «Финансбанком».

Заместитель главы ФАС России А. Кашеваров пояснил, что поставщиков, которые хотят работать с этими торговыми сетями, вынуждают сотрудничать с определенными банками, где комиссия вдвое выше, чем в среднем по рынку. «Поставщики заключают договор факторинга, по которому права уступки требования переходят на розничную сеть; таким образом, с банком должна работать уже розничная сеть. В итоге поставщик платит по договору факторинга банку комиссию вдвое выше, чем в среднем по рынку», – отметил он³²¹. Специалисты антимонопольного органа усматривают в этом признаки «вертикального» соглашения, запрещенного ст. 11 закона «О защите конкуренции».

В антимонопольном органе полагают, что сговор торговых сетей с банками был направлен против поставщиков, которые обычно получают от магазинов плату за переданный товар с задержкой до 90 дней. «Производители и поставщики не могут ждать так долго, поэтому сотрудничают с банками через схемы классического факторинга (когда банк сразу оплачивает поставку за комиссию в 2–3%, а потом получает долг у ретейлера) или кредита под залог дебиторской задолженности, который стоит обычно 12–14% годовых», – говорит заместитель руководителя ФАС России А. Кашеваров. По мнению А. Кашеварова, дружественный сети банк может запросить и более 28%³²².

Относительно «Копейки» заместитель главы ФАС России заявил, что антимонопольной службе непонятен статус ее отношений с национальной факторинговой компанией (НФК) «Уралсиб-Никойл». По словам заместителя главы ФАС России, «Копейка» сообщила, что факторинговыми договорами занимается именно эта компания. «Если эта компания действует как администратор и выполняет учетную функцию, это вполне нормально. Проблема заключается в том, что НФК является коммерческим банком и договоры факторинга могут заключаться только с ней», – сказал А. Кашеваров. ФАС необходимо понять, какие именно функции выполняет компания³²³.

В результате проведенной проверки ФАС России отказалась от претензий в отношении Metro. А вот совместный карточный проект сети «Ашан» и «Финансбанка» вызвал недовольство ФАС России. Антимонопольщикам не понравилось, что сеть не принимает к оплате карты, эмитированные другими банками.

Юристы считают претензии ФАС России оправданными. «Если в договоре сети и банка указано, что в “Ашане” могут приниматься только кредитные карты VISA, выпущенные “Финансбанком”, нарушение норм закона “О конкуренции”, ограничивающих конкуренцию на рынке финансовых услуг, налицо, ведь оно ограничивает конкуренцию “Финансбанка” с другими кредитными организациями», – рассуждает представитель юридической компании «Линия права» Александр Евстигнеев. С ним согласна юрист коллегии адвокатов «Барщевский и партнеры» Наталья Барщевская. «Если факт договоренности подтвердится, с большой долей вероятности можно говорить, что “Ашану” придется заплатить штраф и выполнить предписание ФАС России», – считает она³²⁴.

Банкиры согласны с выводами юристов. «Эксклюзивный контракт банка с сетью ущемляет права граждан и возможности других банков на рынке», – говорит вице-президент «Ситибанка» Наталья Николаева. Контракт с «Ашаном» очень выгоден для «Финансбанка», подчеркивает начальник управления развития бизнеса ЗАО «Банк Москвы» Альберт Андрианов. В гипермаркетах картами оплачивается 10–15% покупок. Причем ежегодно этот показатель растет примерно в 1,5 раза. Обычно комиссия банку – 1,5–2% от общей суммы чека, но за «эксклюзив» «Финансбанк» мог снизить эту комиссию в разы, рассказывает финансовый директор X5 Retail Group Виталий Подольский. Если бы «Ашан» платил «Финансбанку» на рыночных условиях, банк мог бы заработать на сотрудничестве до 7 млн долларов в год, исходя из оборота сети в 2005 г. в 1,5 млрд долларов, подсчитывает один из банкиров. «Таких примеров на российском рынке не было, каждый банк, в том числе и наш, хотел бы получить такое соглашение или просто доступ к безналичным оплатам в торговой сети», – свидетельствует А. Андрианов из «Банка Москвы».

По роду своей деятельности ФАС России расследует нарушения антимонопольного законодательства не только со стороны торговых сетей, но и со стороны производителей в отношении торговых сетей. Такие случаи наблюдались в практике ФАС России. Так, Ассоциация компаний розничной торговли направила в ФАС России жалобу на компанию «Юнимилк», одного из крупнейших производителей молочной продукции в России. «Юнимилк», утверждают ретейлеры, пользуясь своим доминирующим положением в регионах, навязывает сетям невыгодные им условия работы.

321 Кадыкова М. Согласованные действия // Газета. – 2007. – 3 нояб.

322 Долгошеева Е., Плис М. Auchan под подозрением // Ведомости. – 2007. – 22 февр.

323 Там же.

324 Разумова М., Бусько К., Чайкина Ю. Финансбанк выгоняют из Auchan // Коммерсантъ-Daily. – 2006. – 30 нояб.

«По данным Ассоциации, в ряде городов, в частности в Волгограде и Новосибирске, доля молочной продукции «Юнимилка» по отдельным товарным категориям превышает 50% от общего объема рынка по этим категориям», – говорится в распространенном АКОРТ заявлении. По мнению сетей, положение «Юнимилка» в этих городах следует признать доминирующим. Благодаря ему компания навязывает ретейлерам невыгодные условия договоров. По мнению главы юридической фирмы «Добронравов и партнеры» Юрия Добронравова, если ФАС России признает «Юнимилк» виновным, компании придется заплатить штраф, размер которого определит ФАС России³²⁵.

Другим направлением деятельности ФАС России стала реализация совместно с федеральными органами исполнительной власти комплекса мер по повышению степени легальности импорта электробытовой и компьютерной техники. Здесь речь идет в том числе о мерах по улучшению таможенного администрирования и усилению ответственности за перемещение через таможенную границу Российской Федерации товаров с сокрытием от таможенного контроля либо с обманным использованием документов или средств таможенной идентификации либо сопряженное с недекларированием или недостоверным декларированием.

В рамках указанных мероприятий ФАС России провела совещания с представителями электробытового ретейла. Ассоциация торговых компаний и товаропроизводителей электробытовой и компьютерной техники (РАТЭК) подготовила декларацию прямого импорта бытовой техники и электроники. Декларация, стимулирующая внедрение прямых схем импорта электробытовой и компьютерной техники на территорию Российской Федерации, была поддержана ФАС России.

Подписавшие декларацию компании заявили о своем негативном отношении как к поставкам продукции в Российскую Федерацию не по прямым контрактам, так и к запрещенным и (или) не санкционированным зарубежными производителями. Среди 29 компаний, подписавших декларацию, были практически все крупные ретейлеры («Эльдорадо», «М.Видео», «Техносила», «Мир», MediaMarkt и др.), производители (Philips, Samsung, Oлympus и др.) и дистрибьюторы («Мерлион», «Арканада» и др.)³²⁶.

Подписание декларации – сигнал к переходу на новую, более конкурентоспособную модель ведения бизнеса, необходимый шаг для дальнейшего развития рынка электробытовой и компьютерной техники в России, считают в РАТЭК. Этот документ, безусловно, будет способствовать оздоровлению рынка и станет одним из условий его эффективного и цивилизованного развития³²⁷.

Авторы декларации отмечают, что она носит добровольный характер и не направлена против какого бы то ни было участника рынка. Данный документ является прообразом кодекса добросовестного участника рынка – базового документа саморегулирования. Возможность подписать документ есть у всех желающих компаний. Список подписантов не закрыт.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что антимонопольный орган активно занимался и занимается проблематикой развития конкуренции на рынке услуг розничной торговли. Однако в силу отсутствия у сетевых компаний доминирующего положения на рынке палитра механизмов воздействия антимонопольной службы на ретейл невелика.

Помимо торговли Управление контроля социальной сферы активно действовало и на некоторых рынках непродовольственных услуг:

Деятельность по недопущению ограничения конкуренции и предупреждению недобросовестной конкуренции в сфере реализации продуктов питания

В связи с обращениями федеральных органов исполнительной власти и хозяйствующих субъектов ФАС России проводила исследование о наличии нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации, устанавливающих дополнительные требования по маркировке продуктов питания, в том числе на отсутствие в их составе ГМО.

Так, не соответствующие требованиям антимонопольного законодательства законы и иные нормативные правовые акты были приняты на территории Курганской области, в частности закон Курганской области «Об отдельных мерах по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов в Курганской области» от 4 мая 2007 г. № 243 и постановление правительства Курганской области «О порядке маркировки продовольственных

325 Ментюкова С., Соколов С. «Юнимилк» попался в торговые сети // Коммерсантъ-Daily (Новосибирск). – 2007. – 22 сент.

326 Участники рынка бытовой техники выступили против «серых» схем [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.allmedia.ru/newsitem.asp?id=798631>.

327 РАТЭК призвал рынок электроники к переходу на новую модель импорта [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.ratek.org/cgi/new_design/main.cgi?work=single&type=ratek&id=6844.

товаров, изготовленных без применения генетически модифицированных источников и реализуемых на территории Курганской области» от 21 августа 2007 г. № 365. В Тюменской области проект распоряжения губернатора «О порядке добровольной маркировки продовольственных товаров, изготовленных и реализуемых на территории Тюменской области без применения ГМО» рассматривался Тюменским УФАС в октябре 2007 г. и был признан противоречащим требованиям антимонопольного законодательства.

В 2007 г. подготовлены материалы для возбуждения дела по признакам нарушения антимонопольного законодательства в отношении правительства г. Москвы в связи с изданием постановления от 13 февраля 2007 г. № 88-ПП «О дополнительных мерах по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов, информированию потребителей в городе Москве». Указанное постановление о введении добровольной маркировки продуктов питания на отсутствие в их составе генно-модифицированных компонентов противоречит требованиям федерального, в том числе антимонопольного, законодательства, создает препятствия для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, свободы экономической деятельности, нарушает гарантированные единство экономического пространства и поддержку конкуренции (ст. 8 Конституции Российской Федерации).

При этом действия Департамента потребительского рынка и услуг г. Москвы по реализации рассматриваемого постановления, направлению руководителям торговых сетевых компаний соответствующих писем (фактически имеющих обязательный для исполнения характер), размещению информации о включении в реестр недобросовестных продавцов, производителей и поставщиков способны привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе нанести ущерб деловой репутации хозяйствующих субъектов – добросовестных участников рынка услуг розничной продажи продовольственных товаров, не использующих на своей продукции маркировку «Не содержит ГМО».

Участие в деятельности рабочей группы по вопросам оптимизации структуры и функций государственных организаций, действующих в сфере экономики и финансов, при правительственной комиссии по проведению административной реформы

Вопрос об эффективности деятельности таможенных органов, в частности вопрос о юридически значимых действиях, совершаемых на платной основе ФТС России, ее таможенными органами и подведомственными организациями, а также связанными с ними платными услугами, является предметом рассмотрения рабочей группы (с участием ФАС России) по вопросам оптимизации структуры и функций государственных организаций, действующих в сфере экономики и финансов, при правительственной комиссии по проведению административной реформы.

По результатам одного из заседаний рабочей группы правительственной комиссии было принято решение о вынесении в отдельное разбирательство вопроса о деятельности крупнейшего игрока рынка околотаможенных услуг – ФГУП «РОСТЭК» ФТС России. ФГУП «РОСТЭК» – единый многоотраслевой вертикально интегрированный холдинг ФТС России, который имеет 46 дочерних организаций, работает с семью региональными таможенными управлениями, 81 таможней, на 99 автомобильных и 17 железнодорожных пунктах пропуска ФТС России, выступает владельцем таможенной инфраструктуры. Однако, как отмечалось выше, ФГУП «РОСТЭК» выполняет отдельные функции органа исполнительной власти (ФТС России) и при этом занимает значительные позиции на рынке таможенного брокериджирования, экспедирования грузов и прочих услуг, связанных с растаможиванием.

В соответствии с приказом ФАС России с 19 декабря 2007 г. осуществляется контрольное мероприятие по проверке соблюдения ФГУП «РОСТЭК» ФТС России требований Федерального закона от 26 июля 2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Мероприятия по недопущению заключения соглашений или совершения согласованных действий, приводящих к ограничению конкуренции, на рынках услуг розничной торговли и обслуживания легковых автомобилей

ФАС России продолжает исследование вопроса соблюдения участниками рынка услуг розничной продажи автомобилей требований ст. 11 Федерального закона «О защите конкуренции» о запрете осуществления физическими лицами, коммерческими и некоммерческими организациями координации экономической деятельности хозяйствующих субъектов.

Проведена проверка исполнения решения ФАС России по делу, возбужденному в отношении ООО «Ниссан Мотор Рус» по признакам нарушения антимонопольного законодательства. Завершена камеральная про-

верка соответствия требованиям антимонопольного законодательства дилерских соглашений и соглашений уполномоченного партнера ООО «Тойота Мотор». В результате проведенной проверки ООО «Тойота Мотор» принято решение о признании проекта договора уполномоченного партнера «Тойота Мотор» между ООО «Тойота Мотор» и ООО «Авторитет Восток», заключенного в письменной форме, соответствующим требованиям антимонопольного законодательства. ООО «Тойота Мотор» и ООО «Авторитет Восток» выдано предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

Ситуация на рынке ритуальных услуг

Вот уже несколько лет подряд ФАС России внимательно следит за состоянием конкурентной среды на рынке ритуальных услуг и возникающими в связи с этим проблемами функционирования участников рынка ритуальных услуг.

В СУДЕБНОМ ДЕЛЕ МИНОБОРОНЫ И ЗАО «ВМК» ПРОТИВ ФАС РОССИИ ПОСТАВЛЕНА ТОЧКА

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации не будет пересматривать дело по заявлению Министерства обороны и ЗАО «Военно-мемориальная компания» в порядке надзора. Такое решение 10 января 2006 г. приняла судебная коллегия Высшего Арбитражного Суда.

Дело в отношении Минобороны и ЗАО «ВМК» было возбуждено Министерством по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства в 2003 г. по признакам нарушения ст. 8 закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках». Нарушение выразилось в создании Минобороны благоприятных условий деятельности на рынке ритуальных услуг для ЗАО «ВМК» и ее дочерних организаций по сравнению с другими хозяйствующими субъектами, что привело к ограничению конкуренции на данном рынке. Комиссия антимонопольного органа признала Минобороны и ЗАО «ВМК» нарушившими антимонопольное законодательство и предписала устранить нарушения.

Минобороны и ЗАО «ВМК» не согласились с доводами МАП России и обратились в суд. Суды первой и второй инстанций оставили акты антимонопольного органа в силе. Суд кассационной инстанции отменил судебные решения и направил дело на новое рассмотрение. При новом рассмотрении суды первой и второй инстанций признали решение и предписание МАП России недействительными в полном объеме. Однако суд кассационной инстанции отменил эти судебные акты и принял новое решение, оставив в силе решение МАП России в полном объеме, а предписание в той части, которая обязывает Минобороны выплачивать компенсацию и в том случае, когда услуги оказаны конкурентами ЗАО «ВМК», и предписывает не создавать для этого общества преимуществ в предпринимательской деятельности. Минобороны и ЗАО «ВМК» обратились в судебную коллегия Высшего Арбитражного Суда с просьбой передать дело в президиум Высшего Арбитражного Суда с целью пересмотра дела в порядке надзора. Судебная коллегия не нашла оснований для такого пересмотра дела. Таким образом, в судебном деле Минобороны и ЗАО «ВМК» против ФАС России, длившемся более двух лет, поставлена точка.

Глава ФАС России И. Артемьев выразил удовлетворение решением суда. «Это было непростое решение. Судьям пришлось проделать большую работу, и они ее выполнили высокопрофессионально», – заявил И. Артемьев. По словам руководителя ФАС России, в антимонопольном органе считают это дело знаковым, так как оно открывает для конкуренции целый рынок.

В настоящее время антимонопольное ведомство проводит работу по недопущению отказа Министерства обороны Российской Федерации от оплаты расходов по изготовлению и установке надгробных памятников участникам Великой Отечественной войны, а также по недопущению создания преимущественных условий деятельности для отдельных хозяйствующих субъектов, в частности ЗАО «Военно-мемориальная компания».

ФАС России направила начальнику Тыла Вооруженных Сил Российской Федерации – заместителю министра обороны Российской Федерации В. И. Исакову обращение о необходимости отмены совместных указаний Главного организационно-мобилизационного управления Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации и Главного финансово-экономического управления Министерства обороны Российской Федерации, направленных в адрес начальников штабов военных округов, начальников штаба Балтийского флота и военных комиссаров Российской Федерации во исполнение директивы Минобороны России, как не соответствующих ч. 2 ст. 18 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и противоречащих требованиям антимонопольного законодательства.

ВОЕННЫЙ КОМИССАРИАТ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ УЩЕМЛЯЕТ ИНТЕРЕСЫ ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ НА РЫНКЕ ИЗГОТОВЛЕНИЯ И УСТАНОВКИ НАДГРОБНЫХ ПАМЯТНИКОВ

23 мая 2006 г. Тверское управление Федеральной антимонопольной службы признало военный комиссариат Тверской области нарушившим ст. 7 закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках». Нарушение заключалось в необоснованном отказе ООО «Фирма “КСК”» возмещать средства, затраченные на изготовление и установку памятников погибшим (умершим) военнослужащим, что ограничивает конкуренцию и ущемляет интересы хозяйствующих субъектов на соответствующем рынке.

Военный комиссариат Тверской области в нарушение действующего законодательства, руководствуясь директивами Министерства обороны Российской Федерации, возмещает затраты ЗАО «Военно-мемориальная компания» (ЗАО «ВМК») и отказывается возмещать затраты иной коммерческой организации, оказывающей аналогичные услуги на рынке изготовления и установки надгробных памятников. Таким образом, военный комиссариат Тверской области без надлежащих оснований ставит коммерческие организации в неравные условия деятельности и способствует экономической неустойчивости отдельных участников рынка.

Комиссия Тверского УФАС России, рассмотрев дело, признала отказ военного комиссариата Тверской области возместить средства, затраченные ООО «Фирма “КСК”» на изготовление и установку памятников погибшим (умершим) военнослужащим, необоснованным, противоречащим действующим приказам Минобороны России и нарушающим ст. 7 закона о конкуренции. На основании принятого решения военному комиссариату Тверской области будет выдано предписание о рассмотрении заявки ООО «Фирма “КСК”» в соответствии с действующим законодательством и на равных с ЗАО «ВМК» условиях.

АНТИМОНОПОЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПРЕКРАТИЛО ДЕЛО В ОТНОШЕНИИ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РЕСПУБЛИКИ ХАКАСИЯ И ЗАО «ВОЕННО-МЕМОРИАЛЬНАЯ КОМПАНИЯ» В СВЯЗИ С ДОБРОВОЛЬНЫМ УСТРАНЕНИЕМ НАРУШЕНИЯ

22 февраля 2007 г. Хакасское управление Федеральной антимонопольной службы прекратило дело в отношении Министерства внутренних дел Республики Хакасия (МВД РХ) и ЗАО «Военно-мемориальная компания» по признакам нарушения ст. 16 Федерального закона «О защите конкуренции» в связи с тем, что МВД РХ и ЗАО «ВМК» расторгли договор, ставший поводом для разбирательства.

В ходе рассмотрения дела Хакасское УФАС России установило, что 1 сентября 2006 г. МВД РХ и ЗАО «ВМК» в лице Хакасского филиала заключили договор о сотрудничестве и взаимодействии при организации ритуально-похоронного обеспечения и увековечения памяти погибших (умерших) сотрудников, ветеранов и пенсионеров МВД РХ, включающий в себя изготовление, доставку и установку надгробных памятников. Заключение договора приводило к тому, что заинтересованные лица вынуждены обращаться именно в Хакасский филиал ЗАО «ВМК», а не к другим организациям, что создает ЗАО «ВМК» преимущественные условия в предпринимательской деятельности и тем самым ухудшает состояние конкурентной среды на рынке оказания ритуальных услуг.

В связи с тем что МВД РХ и ЗАО «ВМК» в лице Хакасского филиала расторгли договор до рассмотрения дела, Хакасское УФАС России приняло решение производство по делу прекратить.

АНТИМОНОПОЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПРЕДПИСАЛО ВОЕННОМУ КОМИССАРИАТУ ПЕРМСКОГО КРАЯ УСТРАНИТЬ НАРУШЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ЗАЩИТЕ КОНКУРЕНЦИИ»

30 мая 2007 г. Пермское управление Федеральной антимонопольной службы признало военный комиссариат Пермского края нарушившим ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции» и предписало устранить допущенные нарушения. Нарушение выразилось в препятствовании комиссариатом осуществления деятельности хозяйствующим субъектам на рынке услуг по изготовлению и установке надгробных памятников военнослужащим. Комиссариат издал приказ, в котором дал указание осуществлять работу по изготовлению и установке надгробных памятников только с организацией, с которой Министерством обороны Российской Федерации заключен договор, а при предоставлении документов на оплату изготовления и установки памятников у частных лиц проводить административное расследование. По мнению Пермского УФАС, данное указание создает благоприятные условия деятельности только одному хозяйствующему субъекту в ущерб другим, а также является административным барьером для надлежащего возмещения расходов лицам, взявшим на себя обязанность по увековечению памяти погибших военнослужащих, в случаях, если услуга по изготовлению и установке памятника была выполнена не ЗАО «ВМК». Кроме того, антимонопольным органом установлено, что акт военного комиссариата Пермского края противоречит директиве министра обороны Российской Федерации.

Федерации, в соответствии с которой возмещение расходов, связанных с изготовлением и установкой памятников, следует производить в соответствии с действующим законодательством членам семей погибших (умерших) или иным уполномоченным лицам, понесшим указанные расходы. По результатам рассмотрения дела Пермское УФАС России предписало комиссариату привести приказ в соответствие с директивой министра обороны Российской Федерации. Аналогичные решения принимались и в других территориальных управлениях ФАС России.

Что касается перспективных направлений деятельности ФАС России в ближайшее время, то особое внимание антимонопольный орган планирует уделить рынкам услуг, связанным с реализацией приоритетных национальных проектов – «Образование», «Здоровье».

ФАС России планирует продолжить работу по контролю за реализацией предложений и инициатив ФАС России по уточнению практики договорных отношений во взаимоотношениях участников рынка услуг розничной торговли в целях обеспечения баланса интересов торговых сетей и предприятий-поставщиков, развития конкуренции и недопущения злоупотреблений в сфере розничной торговли.

В развитие норм антимонопольного регулирования, предлагаемых к включению в проект федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», ФАС России планирует разработать методические рекомендации по порядку определения доминирующего положения хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на рынках услуг розничной торговли (в сфере торговли продуктами питания, непродовольственными товарами, лекарственными средствами и т.д.).

Кроме того, будет продолжено рассмотрение вопросов, связанных с внесением изменений в законодательство, в административные регламенты исполнения государственных функций в части уточнения административных процедур, связанных с выдачей разрешений на применение новых медицинских технологий, государственной регистрацией лекарственных средств и регистрацией изделий медицинского назначения, а также вопросов о порядке проведения экспертиз при осуществлении государственного контроля качества, эффективности и безопасности лекарственных средств в части обоснования взимания платы за осуществление соответствующих экспертиз и порядка отбора организаций для их проведения.

Первостепенным является изучение ситуации на подведомственных рынках, а именно рынках услуг в сфере розничной торговли продуктами питания, непродовольственными товарами, лекарственными средствами и туристических услуг.

Совместно с Минздравсоцразвитием и Росздравнадзором ФАС России продолжит работу по совершенствованию и усилению государственного контроля в системе ДЛО, регистрации и обороту на территории России лекарственных средств.

Кроме того, до конца 2008 г. антимонопольный орган планирует завершить проверку ФГУП «РОСТЭК» на предмет соблюдения антимонопольного законодательства, Федеральное агентство по физкультуре и спорту – также на предмет соблюдения антимонопольного законодательства, а также торговые сети Санкт-Петербурга в части соблюдения требования о внесении изменений в договоры поставки продукции, которое было выдвинуто по результатам проверки в январе 2007 г.

В планах ФАС России – проверка Федерального агентства по туризму на предмет соблюдения антимонопольного законодательства в части передачи государственных полномочий центральному органу системы – НО «Межрегиональный фонд устойчивого развития туризма».

Итак, оценивая деятельность ФАС России, можно отметить главное: российский антимонопольный орган активно приступил к решению задачи развития конкуренции в социальной сфере и торговле. Если раньше антимонопольное ведомство занималось проблемами на этом рынке время от времени, то сейчас действует постоянный контроль со стороны ФАС России.

Планируется, что внедрение и развитие конкуренции в сфере образования, науки и здравоохранения позволит повысить качество услуг, снизить цены на продукты и услуги, расширить линейку предоставляемых товаров и услуг.

Органы власти являются основными нарушителями закона «О защите конкуренции» на социальных рынках. Здесь постоянная и активная разъяснительная и правоприменительная практика ФАС России в отношении органов власти привела к тому, что нарушений со стороны органов власти стало меньше.

Безусловно, важным направлением работы ФАС России остается деятельность по обеспечению доступа сельхозпроизводителей в крупные торговые сети. Возможности антимонопольного органа оказались востребованными в ситуации, когда эта проблема обострилась, а другие ведомства не в силах ее разрешить с помощью имеющихся у них механизмов. Принятие антимонопольных поправок в закон о торговле позволит снять эту проблему и защитить российских товаропроизводителей.

Хлеб да соль

Проблема развития сельского хозяйства регулярно находится в центре внимания руководства страны. Развитие сельского хозяйства стало одним из приоритетных направлений деятельности Правительства России³²⁸. Пока же ситуация почти критическая: импорт продуктов сельского хозяйства вырос с 7,4 млрд долларов в 2000 г. до 28 млрд долларов в 2008 г. Агропромышленный комплекс страны продолжает функционировать в условиях неблагоприятной инвестиционной ситуации, низкого платежеспособного спроса основной части населения на продовольственные товары, а также ограниченных финансовых ресурсов, недостаток которых приводит к дальнейшему ухудшению состояния материально-технической базы отрасли³²⁹. Сложившаяся в агропромышленном комплексе социально-экономическая ситуация требует ускорения решения вопросов совершенствования законодательной базы функционирования агропромышленного комплекса и агропродовольственного рынка, реализации стратегических задач, направленных на формирование высокоэффективных и конкурентоспособных отраслей³³⁰.

По данным Министерства сельского хозяйства России, основными проблемами развития внутреннего рынка являются следующие:

- низкая эффективность администрирования импорта, не позволяющая обеспечить стабильные объемы поставок, участие во внешнеэкономических операциях только квалифицированных и добросовестных импортеров;
- высокий, по сравнению с Россией, уровень государственной поддержки производства животноводческой продукции в странах-экспортерах;
- низкое качество производимой продукции, несоответствие качества требованиям перерабатывающих предприятий;
- несоответствие отечественных стандартов положениям международных стандартов;
- недостаточный уровень развития первичной переработки животноводческого сырья;
- отсутствие сбытовой инфраструктуры у малых форм хозяйствования;
- затрудненный доступ отечественных производителей в сетевые торговые организации³³¹.

Эти и другие трудности периодически становятся причиной повышения цен на продукты первой необходимости. Например, резкий рост цен на продукты был осенью 2007 г. По данным Росстата, в сентябре 2007 г. в России наиболее существенно выросли цены на подсолнечное масло (на 13,5%), пастеризованное молоко (9,4%), кисломолочные продукты (7,9%), творог различной жирности (7,4–7,5%).

Министр сельского хозяйства Алексей Гордеев связал это с ситуацией в мире: «Очевидная тенденция – то, что в мире нарастает напряжение с продовольственным обеспечением». По мнению министра, связано это с несколькими причинами:

1. Появляются крупные страны – потребители дополнительного объема продовольствия за счет повышения благосостояния населения. Например, Китай и Индия. Согласно исследованиям западных международных институтов, к миллиарду человек, проживающему в развитых странах, добавится в ближайшее время 800 млн человек среднего класса из Китая, Индии и Вьетнама. Отсюда, по мнению А. Гордеева, резко возрастает потребление продовольствия.
2. Биомасса стала использоваться для производства биотоплива (в США – кукуруза, в Европе – рапс). Биодизель становится конкурентоспособным по отношению к традиционным видам горюче-смазочных материалов.
3. Глобальное изменение климата, которое влияет на основные страны-производители, страны – доноры продовольствия (в частности, засуха в Австралии).

328 Зубков отдал приоритет сельскому хозяйству [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.newsland.ru/News/Detail/id/99595>.

329 Доклад «Об актуальных проблемах развития сельского хозяйства Российской Федерации» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/text/appears2/2005/06/17/95875.shtml>.

330 Там же.

331 Презентация выступления министра на заседании президиума совета при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.mcx.ru/index.html?he_id=981&news_id=3364&n_page=1.

4. Ряд крупных стран или их объединения начали снимать дотации с некоторых видов продовольствия, в частности Евросоюз в 2007 г. снял дотации с субсидирования экспорта сухого молока и сливочного масла, что привело к резкому повышению цен на группу молочных товаров.

По мнению А. Гордеева, в этом контексте роль сельского хозяйства России в ближайшие годы будет переоценена, и по своей привлекательности этот сектор станет не менее интересным для инвесторов, чем нефтяная и газовая отрасли России.

Правительство России предприняло ряд мер для стабилизации ситуации на рынке продовольствия. Прежде всего речь идет о снижении пошлин на импорт ряда продовольственных товаров, например сухого молока и подсолнечного масла.

Кроме того, проводилась проверка работы крупных сетевых торговых компаний. «К сожалению, мы видим, что даже на социально значимые продукты питания наценки составляют более и 20%, и 30%, и даже есть примеры, что эти наценки доходят до 50%», – говорит министр³³². Поручение разобраться в данной ситуации получила в том числе и ФАС России. По словам статс-секретаря – заместителя руководителя ФАС России Андрея Цариковского, «проблема набирает обороты по всей России, и торговые сети борются за покупателя иногда неприемлемыми с точки зрения закона методами»³³³.

В ФАС России отметили, что в связи с ростом цен подготовлены предложения по снижению таможенных пошлин на ряд продуктов питания, поставляемых из-за рубежа, с 15 до 5%. Кроме того, подготовлены поправки в закон о торговле, предполагающие изменение планки доминирования для торговых организаций на рынке с 35 до 15%. Также поправки предполагают ввести специальные пороги для коллективного доминирования.

В Правительстве России продумываются меры в отношении переработчиков молочной группы товаров, чтобы облегчить им доступ к сырьевой базе. По словам А. Гордеева, «сельхозпроизводители никогда не задавали тон на сельхозсырье, потому что они находятся под воздействием монополий, в том числе перерабатывающих»³³⁴.

По поручению Правительства России ФАС России провела контрольные мероприятия на товарных рынках продуктов питания за период с 15 по 19 октября 2007 г. Все территориальные органы ФАС России проверили продовольственные рынки с целью выявления и пресечения фактов злоупотребления доминирующим положением хозяйствующих субъектов на соответствующих рынках продуктов питания (молока, масла подсолнечного и сливочного, мяса в ассортименте, сыров твердых сортов, яиц, сахара), а также фактов возможного сговора или согласованных действий между производителями и поставщиками продуктов питания в торговую сеть.

В результате проведенных контрольных мероприятий в ряде регионов были выявлены признаки нарушения антимонопольного законодательства, в частности:

1. Красноярское УФАС России по итогам проверки ОАО «Алпи», осуществляющего розничную реализацию продовольственных товаров, возбудило дело по признакам нарушения п. 1, 3 ст. 11 Федерального закона «О защите конкуренции». Общество является одной из самых крупных сетевых организаций, имеющей сеть филиалов (гипермаркеты) на всей территории Красноярского края и в ряде других регионов Западной Сибири. В ходе проверки были выявлены договоры, в соответствии с которыми устанавливаются условия реализации продукции поставщика, создающие ему преимущества в отношении других поставщиков аналогичной продукции (о приоритетном месте размещения выкладки, объеме уровне торговой наценки).
2. Красноярское управление ФАС России установило, что ООО «ЮНИМИЛК» в лице филиала «ЮНИМИЛК-Красноярск» заключило ряд дистрибьюторских соглашений, предметом которых являлась поставка дистрибьютору молочной продукции исключительно для последующей перепродажи заказчикам. При этом указанные соглашения содержали условия, противоречащие нормам антимонопольного законодательства. Красноярское антимонопольное управление признало ООО «ЮНИМИЛК» и дистрибьюторов, с которыми были заключены соглашения (ООО «Мол-Ком Енисей», ИП Проценко О. В., ПБОЮЛ Шуринов А. М.), нарушившими требования ч. 1 и 2 ст. 11 Федерального закона «О защите конкуренции» и предписало исключить из дистрибьюторского соглашения пункты, содержащие несоответствие нормам антимонопольного законодательства.

332 Там же.

333 ФАС России по поручению правительства проверит ряд товарных рынков продуктов питания [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_15551.shtml.

334 Стенограмма пресс-конференции министра сельского хозяйства А. В. Гордеева в пресс-центре газеты «Московский комсомолец» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.mcx.ru/index.html?he_id=981&news_id=3817.

3. По результатам проверки производителей хлебобулочных изделий Пензенское УФАС России возбудило дело в отношении ОАО «Пензенский хлебозавод № 4», ОАО «Пензенский хлебозавод № 2», ЗАО «Агропромышленное объединение “Пензахлебопродукт”», ОАО «Пензенский комбинат хлебопродуктов» по признакам нарушения требований п. 1 ст. 10 и п. 1 ст. 11 Федерального закона «О защите конкуренции», выразившегося в необоснованном повышении стоимости муки и хлебобулочных изделий.
4. Томское УФАС России возбудило дело о нарушении ЗАО «Том-Мас» и филиалом ООО «ЮНИМИЛК-Томск» ст. 11 Федерального закона «О защите конкуренции» в связи с заключением между ними соглашения об установлении темпов роста цен на молочную продукцию.
5. В ходе проверок Пермское УФАС обнаружило признаки нарушения ст. 10 Федерального закона «О защите конкуренции» со стороны ООО «ПРОДО Дистрибьюшн Компани» (г. Москва) в части злоупотребления доминирующим положением на рынке оптовой реализации мясной и колбасной продукции.
6. Ростовское УФАС России возбудило дело по признакам нарушения п. 1 ч. 1 ст. 11 Федерального закона «О защите конкуренции» в части установления и поддержания цен на яйца ЗАО «Аксайская птицефабрика» и ЗАО «Народное предприятие “Птицефабрика Таганрогская”».
7. Челябинское УФАС России возбудило два дела по признакам нарушения антимонопольного законодательства:
 - по ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О защите конкуренции» в отношении ОАО «Первый хлебокомбинат» в части установления монополично высокой цены на хлеб;
 - по ч. 2, 3 ст. 11 Федерального закона «О защите конкуренции» в отношении ОАО «Первый хлебокомбинат» и торговых сетей ИП Стрельников П. В. (магазин «Ласточка»), ООО «Компания “Урал-Агро-Торг”» (сеть магазинов «Пятерочка»), ООО «Молл» (сеть магазинов «Молния»).
8. Ивановское УФАС России возбудило дело в отношении ОАО «Шуйский маслоэкстракционный завод» и ЗАО «Торговый дом “Нижегородский масло-жировой комбинат”» по признакам нарушения п. 7 ч. 1 ст. 11 Федерального закона «О защите конкуренции», выразившегося в сокращении (прекращении) производства товаров, на которые имеется спрос, при наличии возможности их рентабельного производства.

Анализ рынка подсолнечного масла

Следует отметить, что, по информации территориальных органов ФАС России, на фоне общего роста цен на продовольственные товары наибольший рост цен зафиксирован по подсолнечному маслу и сырам твердых сортов (до 70–80% в октябре 2007 г. по сравнению с августом того же года). В связи с этим ФАС России провела антимонопольное расследование на рынках масла подсолнечного рафинированного дезодорированного бутилированного и молока и цельномолочной продукции. В адрес четырех производителей масла: ООО «Бунге СНГ», ООО «Юг России», ЗАО «ЭФКО Продукты питания», компании WJ, совокупная доля которых на рынке превышает 60%, были направлены запросы о предоставлении информации об объемах производства и реализации продукции, о направлениях реализации, отпускных ценах, себестоимости и рентабельности в динамике за последние два года³³⁵.

Анализ полученных документов показал, что указанные операторы рынка подсолнечного масла неоднородны по принципам организации своей деятельности. Анализ динамики себестоимости и отпускных цен показал, что их рост, как правило, сопровождался ростом себестоимости. Однако в каждой группе компаний эти процессы характеризуются своей спецификой.

В себестоимости продукции наблюдается рост всех видов затрат. Однако уровень роста по отдельным статьям затрат различен. Анализ структуры себестоимости исследуемых групп компаний показал, что сырье (подсолнечник) занимает ведущую позицию в структуре затрат на производство подсолнечного масла. В зависимости от вида производимого масла и завода-производителя внутри групп лиц доля стоимости сырья в структуре себестоимости подсолнечного масла колеблется в следующих пределах: WJ – 55–60%; ООО «Бунге СНГ» – 70–72%; ЗАО «ЭФКО Продукты питания» – 85%; ООО «Юг России» – 85–90%.

Например, себестоимость подсолнечного масла в группе «Бунге СНГ», произведенного по договору толлинга, в сентябре 2007 г. возросла на 46,02% по сравнению с аналогичным показателем июня 2007 г., при этом рост отдельных статей затрат за этот же период составил: сырье – 68,96%, услуги по фасовке и рафинации – на 83,1%, общехозяйственные расходы – на 103,72%. Расходы на продажу уменьшились на 29,13%.

335 ФАС России проверит рынок подсолнечного масла [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_15598.shtml.

Анализ показателей цены и себестоимости продукции группы компаний «ЭФКО Продукты питания» с начала 2007 г. показал, что на стадии производства по всем видам продукции товарной группы «масло подсолнечное бутилированное» наблюдается отрицательная рентабельность, то есть реализация продукции стабильно производится по ценам ниже себестоимости.

Для скорейшей стабилизации ситуации на рынке продуктов Правительство России договорилось с ассоциациями производителей продуктов питания о замораживании цен. По мнению ФАС России, соглашение между производителями продуктов питания либо торговыми сетями о стабилизации или снижении цен на потребительские товары является законным в том случае, если оно будет заключаться в интересах потребителя, например в форме стабилизации цены на товар, если соглашение не ограничит конкуренцию сверх той меры, которая необходима для обуздания цен на рынке потребительских товаров. Именно об этом говорит ст. 13 нового закона «О защите конкуренции»³³⁶.

Анализ рынка услуг, предоставляемых молочными комбинатами

Ситуация с ценами на основные продукты питания постоянно находится в центре внимания антимонопольного органа, о чем свидетельствует проведение регулярных проверок или анализов соответствующих товарных рынков. Так, в 2006 г. ФАС России проводила анализ рынка услуг, предоставляемых молочными комбинатами и иными хозяйствующими субъектами поставщикам сырья для производства молочной продукции³³⁷.

Проведенный анализ рынка переработки молочного сырья показал, что основными препятствиями развитию конкурентной среды на оптовых рынках закупок молока на переработку являются: неразвитость рыночной инфраструктуры (нехватка специальных транспортных средств и специального холодильного оборудования) и сезонные колебания цен, снижающие заинтересованность хозяйств – производителей молочного сырья в наращивании объемов производства продукта.

При проведении анализа рынка специалисты антимонопольного ведомства установили, что географические границы рынка переработки молочного сырья в основном совпадают с административными границами субъектов Российской Федерации, что позволяет отнести рынок к региональному.

Количественные показатели, характеризующие структуру рынка, позволили экспертам ФАС России сделать вывод о разной степени развитости конкурентной среды на региональных рынках переработки молока.

В антимонопольном органе полагают, что в ближайшие годы можно прогнозировать усиление интеграционной динамики на рынке переработки молока на региональном и федеральном уровнях. При этом формой, получившей распространение, является покупка контрольных пакетов акций перерабатывающих предприятий. «Укрупнение компаний в данной отрасли – объективный и закономерный процесс. На рынке уже появились крупные игроки федерального и межрегионального масштаба, но негативного влияния на конкуренцию мы пока не наблюдаем», – подчеркнул заместитель главы ФАС России Андрей Цыганов³³⁸.

В анализе ФАС России отмечается, что молоко является быстропортящимся продуктом, а для осуществления его переработки необходимы значительные финансовые средства, которыми практически никто из сельхозтоваропроизводителей не обладает. Производители молока не имеют возможности влиять на цену сдаваемого ими молочного сырья. Цены на молочное сырье устанавливают переработчики.

В качестве негативных аспектов во взаимоотношениях между сельхозтоваропроизводителями молочного сырья и перерабатывающими организациями были отмечены низкая закупочная цена на молочное сырье, несвоевременная плата за поставляемое молочное сырье, отдаленность перерабатывающих предприятий от места производства молочного сырья, неразвитость рыночной инфраструктуры (нехватка специальных транспортных средств и специального холодильного оборудования для охлаждения молока), а также сезонные колебания цен³³⁹. При этом отмечается, что рынок молочного сырья открыт для межрегиональной торговли. Случаев отказов перерабатывающими молочными предприятиями в заключении договоров на закупку молока антимонопольщиками не было выявлено.

336 Договор с ассоциациями производителей продуктов о стабилизации цен может быть реальной мерой [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_15662.shtml.

337 Анализ рынка услуг, предоставляемых молочными комбинатами и иными хозяйствующими субъектами поставщикам сырья для производства молочной продукции [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/competition/goods/analysis/a_5091.shtml.

338 ФАС РФ заинтересовалась рынком переработки молочного сырья // Росбалт. – 2006. – 11 сент.

339 Там же.

БРЯНСКОЕ УФАС РОССИИ ОБЯЗАЛО ОАО «БРЯНСКИЙ МОЛОЧНЫЙ КОМБИНАТ» УСТАНОВИТЬ ОТПУСКНЫЕ ЦЕНЫ НА МОЛОКО В РАЗМЕРЕ НЕ ВЫШЕ 21 РУБЛЯ 40 КОП. ЗА 1 ЛИТР

10 октября 2007 г. Брянское управление Федеральной антимонопольной службы признало ОАО «Брянский молочный комбинат» нарушившим ст. 10 (злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке) и ст. 11 Федерального закона «О защите конкуренции». ОАО «Брянский молочный комбинат» приказом ФАС России от 31 мая 2000 г. № 40-П включен в реестр хозяйствующих субъектов, имеющих на рынке определенного товара долю свыше 35% по продукции: молоко цельное, кисломолочная продукция, прием молока на переработку.

С 1 октября 2007 г. на территории г. Брянска и Брянской области резко повысились цены на молоко и молочную продукцию, в том числе на продукцию ОАО «Брянский молочный комбинат». В ходе рассмотрения дела антимонопольное управление установило, что ОАО «Брянский молочный комбинат» не имеет собственных служб по закупке сырья, реализации готовой продукции. ОАО «Брянский молочный комбинат» производит закупку молока не у сельхозтоваропроизводителей, а у посредника – общества с ограниченной ответственностью, которое, в свою очередь, также закупает молоко у трех обществ с ограниченной ответственностью и т.д. Реализацию продукции ОАО «Брянский молочный комбинат» осуществляет также общество с ограниченной ответственностью. Такая схема поставки сырья (молока) на ОАО «Брянский молочный комбинат», а также реализации продукции приводит к значительному удорожанию продукции.

Кроме того, Брянское УФАС России выявило, что производственные мощности ОАО «Брянский молочный комбинат» при переработке молока используются на 32–35%, а с 1 октября 2007 г. в связи с увеличением цен на молоко загрузка производственных мощностей снизилась. Уменьшение загрузки производственных мощностей ведет к необоснованному росту затрат.

Также отпускные цены на молоко ОАО «Брянский молочный комбинат» по состоянию на 1 октября 2007 г. для потребителей Брянской области составили 26,32 рубля за 1 литр, что на 25–30% выше, чем в среднем по Брянской области и близлежащим регионам. Отпускные цены на молоко, поставляемое за пределы области, значительно ниже отпускных цен на молоко, поставляемое на территорию Брянской области.

По результатам рассмотрения дела Брянское УФАС России признало ОАО «Брянский молочный комбинат» нарушившим ст. 10 Федерального закона «О защите конкуренции» в части:

- установления монополично высокой цены на молоко для потребителей Брянской области;
- в части экономически, технологически и иным образом не обоснованного установления различных цен на один и тот же товар.

Антимонопольное управление предписало комбинату прекратить нарушение антимонопольного законодательства путем установления отпускных цен на молоко в размере не выше 21 рубля 40 коп. за 1 литр.

Брянское УФАС России оштрафовало ОАО «Брянский молочный комбинат» на 126 458 рублей, что составляет 15% от суммы выручки правонарушителя от реализации товара за прошлый год.

В ноябре 2007 г. ФАС России приступила к антимонопольному расследованию на рынке молока и цельно-молочной продукции. В адрес шести крупнейших производителей молока: ОАО «Компания ЮНИМИЛК», ООО «Кампина», ОАО «Вимм-Билль-Данн Продукты Питания», компания «Данон», ООО «Эрманн», ООО «Пармалат МК», – на долю которых приходится более 60% продукции соответствующего товарного рынка, были направлены запросы о предоставлении информации об объемах производства и реализации продукции, о направлениях реализации, отпускных ценах, себестоимости и рентабельности в динамике за последние два года. В ходе проведенного расследования территориальные органы ФАС России возбудили несколько дел³⁴⁰.

В октябре 2007 г. Управление по справедливой торговле Великобритании (УСТ) обнаружило, что крупные супермаркеты и другие магазины по продаже молочной продукции вступили в сговор с целью увеличения цены на молочные продукты, что привело к потерям потребителей в размере 270 миллионов фунтов³⁴¹. УСТ Великобритании сформулировало претензии в отношении супермаркетов «Асда», «Моррисон», «Сейфвэй», «Теско» и других магазинов, торгующих молочными продуктами: «Арла», «Дейри Крест», «Лактаилс МакЛелланд», «Сырная Компания» и «Вайзмен».

340 ФАС России проверит рынок молока [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_15612.shtml.

341 Управление по справедливой торговле Великобритании опубликовало решение по делу о ценовом сговоре, в котором участвовали супермаркеты и мелкие магазины [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_15751.shtml.

Предварительное расследование показало, что эти супермаркеты и магазины молочной продукции участвовали в сговоре по установлению розничных цен на молоко, масло и сыр, чем нарушили закон о конкуренции, обменявшись коммерческой секретной информацией, включающей детали об уровне увеличения цены в течение двухлетнего периода (2002–2003 гг.). УСТ Великобритании обнаружило, что подобные действия наносят вред потребителям, ограничивая конкуренцию, приведшую к повышению цен. УСТ также полагает, что стороны понимали, что их действия являются антиконкурентными; более того, УСТ ранее предостерегало розничных торговцев от подобных действий. По словам исполнительного директора УСТ Великобритании Шона Вильямса, «это очень важное дело. Мы полагаем, что супермаркеты намеренно сговорились с целью повышения цен на молочную продукцию. Потребители потеряли в результате этих действий сотни миллионов фунтов. Подобный ценовой сговор является серьезным нарушением закона. Бизнес должен понимать, что если мы найдем доказательства подобных антиконкурентных действий, мы будем использовать данную нам власть с целью наказания компаний, участвующих в сговоре, и предостережения других компаний от такого поведения»³⁴².

УСТ Великобритании установит, был ли нарушен закон, когда получит ответ на свое заключение со сформулированными претензиями от компаний, замешанных в деле, и комментарии от любых других заинтересованных сторон. Отметим, что закон о конкуренции 1998 г. запрещает соглашения, согласованные действия и сговор, которые могут оказывать негативное влияние на конкуренцию в Соединенном Королевстве. Часть 1 говорит об антиконкурентных соглашениях и согласованных действиях, которые приводят к ограничению или снижению уровня конкуренции в Соединенном Королевстве.

УСТ Великобритании формулирует свои претензии и информирует заинтересованные партии о нарушении закона о конкуренции 1998 г. После этого у сторон есть возможность сделать письменное или устное заявление в ответ на претензии, сформулированные УСТ. При этом сформулированные претензии не публикуются. В соответствии с постановлением УСТ о вовлечении третьих лиц в расследование дел о конкуренции любой человек, который желает прокомментировать предварительные исследования УСТ и может реально помочь УСТ в проверке фактических, юридических или экономических аргументов, может запросить ее конфиденциальную версию сформулированных претензий.

ФАС России также провела анализ формирования цен при производстве упаковочных материалов для молочной продукции. В результате было установлено, что молочная промышленность лидирует в потреблении тары и упаковки практически во всех сегментах. Для упаковки молочных продуктов используются различные комбинированные материалы на основе бумаги, картона, алюминиевой фольги и полимеров, а также стеклянная тара. Конкретный вид упаковки зависит от ее назначения, стоимости, сложности транспортировки и других факторов.

Различные маркетинговые исследования рынка упаковки для продукции молочной промышленности показали, что лидирующие позиции на нем занимает картонная упаковка. Например, 97% так называемого асептического молока упаковывается в картонную упаковку, обеспечивающую срок хранения молока до одного года. В связи с этим предметом анализа ФАС России была выбрана картонная упаковка.

Лидером продаж на российском рынке является картонная упаковка ЗАО «Тетра Пак» (г. Москва). Аналогичную упаковку производят ЗАО «Ламбумиз» (Москва), ООО «МолоПак» (г. Чехов, Московская область), также значительный объем данной упаковки импортируется ЗАО «Элопак» (г. Москва).

В целях анализа ситуации, сложившейся на рынке молочной продукции, на предмет выявления возможно нарушения антимонопольного законодательства ФАС России запросила у указанных предприятий сведения о себестоимости и отпускных ценах на упаковочные материалы, поставляемые ими предприятиям – производителям молочной продукции за 2005, 2006 г. и девять месяцев 2007 г.

По результатам анализа предоставленных сведений антимонопольный орган установил следующее. Себестоимость упаковочных материалов, производимых компанией «Тетра Пак», в 2005, 2006 г. и за девять месяцев 2007 г. составила соответственно 1,23; 1,21 (98,4% к предыдущему периоду) и 1,39 (114,9%) рубля за единицу продукции и, таким образом, увеличилась на 15%. Анализ структуры себестоимости упаковочных материалов показывает, что стоимость материалов в 2005 и 2006 г. оставалась практически неизменной (1,07; 1,06 рубля за единицу продукции), а за девять месяцев 2007 г. возросла на 17% и составила 1,24 рубля за единицу продукции, причем в большей степени удорожание пришлось на фольгу и полиэтилен. При этом отпускная цена единицы указанной продукции составила в 2005 г. – 2,069 рубля, в 2006 г. – 1,92 рубля (92,8% к предыдущему году) и за девять месяцев 2007 г. – 1,83 рубля (95,3%). Таким образом, цена по сравнению с 2005 г. снизилась на 9%.

По информации ЗАО «Элопак», себестоимость единицы продукции поставляемых компанией упаковочных материалов составила в исследуемый период соответственно 0,88; 0,92 (104,5%); 0,96 (104,9%) рубля и увеличилась на 9,6%, при этом отпускная цена единицы продукции составила соответственно 0,973; 1,03 (105,9%); 1,078 (104,6%) рубля и, таким образом, увеличилась на 10,5%.

По информации ЗАО «Ламбумиз», отпускная цена на производимый упаковочный материал в 2007 г. не изменялась. По имеющимся данным, в структуре отпускных цен на молочную продукцию стоимость упаковочных материалов составляет порядка 5–7%.

Таким образом, ФАС России пришла к выводу, что стоимость упаковочных материалов не могла привести к резкому подорожанию молочной продукции.

Анализ рынка плодоовощной продукции

По поручению Правительства России ФАС России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти также провела проверку соблюдения хозяйствующими субъектами антимонопольного законодательства на товарных рынках плодоовощной продукции. В результате осуществления контрольных мероприятий нарушения требований антимонопольного законодательства выявлены Новосибирским УФАС России и УФАС России по Республике Коми.

Новосибирское УФАС России выявило, что Сибирское таможенное управление (СТУ) установило административные барьеры, необоснованно ограничивающие конкуренцию в оптово-розничной торговле плодоовощной продукцией на территории Новосибирской области. Нарушение выразилось в использовании Временной экспериментальной таможенной схемы взаимодействия таможен (таможенных постов), подчиненных СТУ и ЗАО «С.В.Т.С.-Сопровождение» при перемещении таможенной границы в места прибытия на таможенную территорию Российской Федерации. Следствием применения данной схемы было осуществление согласованных действий таможенным органом и Новосибирским филиалом ЗАО «С.В.Т.С.-Сопровождение» по понуждению импортеров плодоовощной продукции оплачивать услуги указанного хозяйствующего субъекта, что повлекло за собой увеличение цен на плодоовощную продукцию. В отношении упомянутого таможенного органа было возбуждено дело, и по результатам его рассмотрения выдано предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, которое в настоящее время исполнено.

Управлением ФАС России по Республике Коми принято решение о возбуждении дела в отношении администрации муниципального образования городского округа «Усинск» о нарушении антимонопольного законодательства в части ограничения самостоятельности хозяйствующих субъектов, выразившегося в установлении размера снабженческо-сбытовых наценок при реализации плодоовощной продукции на территории г. Усинска.

В остальных случаях территориальными органами ФАС России фактов злоупотреблений доминирующим положением, антиконкурентных соглашений (согласованных действий), ограничения доступа производителей и продавцов плодоовощной продукции к оптово-розничной сети, а также административных и иных барьеров, необоснованно ограничивающих конкуренцию в системе оптово-розничной торговли плодоовощной продукцией, не было обнаружено.

Вместе с тем специалисты ФАС России установили, что географической границей данного рынка является территория Российской Федерации, что позволяет отнести его к федеральному рынку. В системе оптовой торговли плодоовощной продукцией на территории Российской Федерации осуществляет деятельность большое количество хозяйствующих субъектов. Рынки плодоовощной продукции являются конкурентными. В подавляющем большинстве случаев ни один из хозяйствующих субъектов (группа лиц), осуществляющих деятельность в системе оптово-розничной торговли как на федеральном, так и на региональном уровнях, не занимает доминирующего положения.

Например, на территории Московского региона, по данным Департамента продовольственных ресурсов г. Москвы и комитета потребительского рынка правительства Московской области, деятельность в системе оптовой торговли плодоовощной продукцией осуществляют более 50 компаний, которые работают в условиях острой конкурентной борьбы.

Рост цен на плодоовощную продукцию зависит от географического положения региона, климатических условий, каналов поставки плодоовощной продукции, платежеспособности населения и других факторов, влияющих на формирование цен на указанную продукцию. Также уровень цен на овощную продукцию напрямую

зависит от сезонности выхода продукции. Наиболее высокие цены устанавливаются в феврале, марте, апреле и ноябре. Уменьшение приходится на июль-сентябрь.

В ФАС России считают, что в качестве основных причин роста цен на плодоовощную продукцию, в частности в январе-апреле 2006 г., можно выделить отсутствие форм государственного контроля за установлением предельного порога торговых надбавок на плодоовощную продукцию (за исключением случаев, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 1995 г. № 239), отсутствие в большинстве регионов Российской Федерации специализированных фермерских продовольственных рынков, реализация товаров на которых осуществлялась бы непосредственно сельхозпроизводителями, минуя цепочку посредников, а также урожайность продукции, постоянный рост арендной платы за места торговли и недобросовестность предприятий и индивидуальных предпринимателей розничной торговли плодоовощной продукцией. Следует также отметить, что на ценообразование плодоовощной продукции в оптово-розничной сети существенное влияние оказывает и сезонное повышение цен, которое наблюдается каждый год, что является объективным фактором. Рост цены на продукцию не связан с дефицитом плодоовощной продукции в регионах.

В этой связи Минсельхоз России заявил, что одним из приоритетных направлений национального проекта «Развитие АПК» является увеличение в 2008 г. объема реализации плодоовощной продукции личными подсобными и крестьянскими (фермерскими) хозяйствами на 6%. С этой целью предполагались модернизация и развитие инфраструктурной сети заготовительных, снабженческо-сбытовых, кредитных сельскохозяйственных потребительских кооперативов и кооперативов по переработке сельскохозяйственной продукции. Кроме того, планировалось увеличение и удешевление кредитных ресурсов, привлекаемых личными подсобными и крестьянскими (фермерскими) хозяйствами и создаваемыми ими сельскохозяйственными потребительскими кооперативами.

По мнению Минсельхоза России, реализация указанного комплекса мероприятий позволит создать условия для увеличения объемов производства сельскохозяйственной продукции, свободного доступа сельхозтоваропроизводителей на рынок продовольственных товаров, а также для увеличения объемов реализации в секторе малых форм хозяйствования путем налаженного гарантированного сбыта и переработки сельскохозяйственной продукции.

Отметим, что территориальные органы ФАС России в тесном взаимодействии с органами внутренних дел провели 1 042 проверки оптово-розничных рынков. В 2006 г. было возбуждено 227 уголовных дел, выявлено 545 административных правонарушений, снято с реализации продукции на сумму 3,6 млн рублей. В ФАС России отмечают, что в 2008–2010 гг. деятельность Службы в данном направлении будет продолжена.

Анализ рынка соли

Антимонопольное ведомство не раз оказывалось на передовых позициях в борьбе с ростом цен на товары первой необходимости. Аналитические возможности Службы не раз использовались Правительством России для принятия решений по тем или иным острым проблемам. Так, в разгар «соляного кризиса» 2006 г. ФАС России оперативно организовала и провела расследование причин резкого повышения цен на соль в феврале 2006 г.³⁴³

В ходе контрольных мероприятий и анализа полученной от основных участников рынка информации ФАС России установила, что в действиях хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность по производству пищевой соли, ее оптово-розничной реализации, не усматривается признаков нарушения антимонопольного законодательства в части злоупотреблений доминирующим положением, заключений антиконкурентных соглашений и совершений согласованных действий, запрещенных антимонопольным законодательством. Единственным случаем нарушения антимонопольного законодательства стало дело в отношении ООО «Соляная компания».

СУД ПОДТВЕРДИЛ: ТЮМЕНСКОЕ УФАС РОССИИ ПРАВОМЕРНО ВЗЫСКАЛО С ООО «СОЛЯНАЯ КОМПАНИЯ» НЕЗАКОННО ПОЛУЧЕННЫЙ ДОХОД

27 июля 2006 г. Арбитражный суд Тюменской области отказал ООО «Соляная компания» в удовлетворении заявленных требований по отмене ряда актов Тюменского управления Федеральной антимонопольной службы. Суд установил, что обжалуемые акты соответствуют законодательству и не нарушают прав и законных интересов ООО «Соляная компания».

343 Результаты антимонопольного расследования ситуации на рынке соли в кризисный период [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/competition/goods/analysis/a_6356.shtml.

Напомним, что Тюменское УФАС России признало ООО «Соляная компания» нарушившим антимонопольное законодательство в части установления монополично высокой цены на соль в феврале-марте 2006 г. и выдало ему два предписания, одно из которых – о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства, в размере 414 900 рублей.

ООО «Соляная компания» обжаловало в суде приказ о внесении ООО «Соляная компания» в реестр хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара в размере более 35%, решение о наличии доминирующего положения ООО «Соляная компания» на рынке поваренной пищевой соли в географических границах Тюменской области без автономных округов, решение о признании ООО «Соляная компания» нарушившим п. 1 ст. 5 закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и выданные на его основе предписания. Однако суд подтвердил правоту Тюменского УФАС России.

В антимонопольном органе отметили, что не представляется возможным применить в отношении отдельных участников рынка пищевой соли, совершавших действия, направленные на спекулятивное повышение цен на соль, меры антимонопольного реагирования, поскольку действия данных хозяйствующих субъектов нельзя квалифицировать как злоупотребление доминирующим положением или как антиконкурентные согласованные действия (соглашения), поскольку по своей форме и характеру они не являлись согласованными, не координировались между участниками рынка, а сами хозяйствующие субъекты не занимают доминирующего положения на данном товарном рынке и соответственно не могут односторонне воздействовать на общие условия обращения товаров.

По словам заместителя главы ФАС России А. Цыганова, «были случаи, когда цена стандартной килограммовой пачки соли, которая стоила 10–12 рублей, вдруг выросла до 40 рублей. Сразу после этого и в адрес Президента России, и в адрес правительства, и в адрес нашей службы поступило огромное количество обращений – в основном от граждан пожилого возраста, обеспокоенных ситуацией, которая сложилась с товарами первой необходимости. Мы обязаны были начать проверку»³⁴⁴.

По данным ФАС России, в настоящее время на российском рынке действуют семь производителей соли. Из них два предприятия – ОАО «Илецксо́ль» и ОАО «Бассо́ль» – удовлетворяют около 40% потребности российского рынка в соли. Российская Федерация ежегодно «съедает» более 1,5 млн тонн пищевой соли. Эта соль, которая потребляется не только в домашнем хозяйстве, но и в пищевой промышленности. «Рынок соли является умеренноконцентрированным, поскольку несколько производителей соли находятся на территории России», – говорит А. Цыганов³⁴⁵.

Основными импортерами соли в Россию являются компании «Артемсоль» (Украина) и «Мозырьсоль» (Белоруссия). В ФАС России отмечают, что доля иностранцев на российском рынке достаточно велика. Украина и Белоруссия обеспечивают почти 50% российского объема потребления соли. «Это не означает, что рынок зависим от иностранных производителей. Дело в том, что российские предприятия вполне могут так нарастить свои производственные мощности, чтобы полностью удовлетворить потребности российского рынка в соли. Просто так сложились производственно-хозяйственные связи предприятий, что многие из них закупают соль у наших соседей, и она их устраивает и по цене, и по качеству», – полагает А. Цыганов. Анализ ФАС России ситуации с ценами производителей соли в России, на Украине и в Белоруссии показал, что цена производителей фактически не изменилась. У каждого производителя цена разная и зависит от способа добычи соли.

По мнению ФАС России, основной причиной роста цен на пищевую соль явился резкий ажиотажный спрос населения на указанную продукцию, спровоцированный в первую очередь распространением недостоверной информации о дефиците соли на рынке Российской Федерации, о прекращении поставок продукции с Украины и из Республики Беларусь. В результате этого в части регионов Российской Федерации произошла массовая скупка значительных объемов пищевой соли населением, что повлекло за собой дефицит данного товара в розничной сети.

«Некоторый ажиотажный спрос традиционен для менталитета определенных категорий российских граждан, – отмечает А. Цыганов. – Например, у российских старушек это заложено просто на генетическом уровне. Если появился слух, что чего-то нет и может не быть, то надо бежать в магазин и срочно покупать. То, что в течение нескольких дней потребление соли населением увеличилось в 10 раз, не обусловлено никакими

344 Андрей Цыганов: «Проблема дефицита соли раздута СМИ» // Известия. – 2006. – 5 мая.

345 Там же.

объективными обстоятельствами и носит, скорее всего, субъективный характер. Тем более что повышение цен на соль произошло в феврале, когда никто капусту не солит и не маринует огурцы», – говорит заместитель главы ФАС России³⁴⁶.

Антимонопольная служба обязалась в целях недопущения впредь подобных действий, направленных на спекулятивный рост цен на товары стратегического назначения, используемые населением в бытовых целях (соль, сахар, хлеб, горюче-смазочные материалы и др.), усилить контроль и надзор за региональными рынками данных товаров. ФАС России планирует осуществлять профилактические меры, предусмотренные антимонопольным законодательством: периодические контрольные мероприятия, адвокати́рование конкуренции, взаимодействие с региональными органами власти, а также оперативный обмен информацией с органами внутренних дел и средствами массовой информации.

Анализ рынка зерна

Не обошли вниманием специалисты ФАС России и ситуацию с зерном и продуктами его переработки. В результате кризиса осенью 2007 г. ФАС России в очередной раз занялась ситуацией на рынке хлеба, зерна и муки. О результатах своего расследования антимонопольное ведомство проинформировало Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

По данным территориальных органов ФАС России, фактором удорожания хлеба и хлебобулочных изделий осенью 2007 г. явился рост оптовых цен на муку, который, в свою очередь, напрямую был связан с увеличением закупочных цен на зерно³⁴⁷.

Из полученных ФАС России материалов следует, что основными причинами роста цен явились:

- сокращение количества предложений по продаже зерна на рынке реализации зерна;
- отсутствие переходящих остатков зерна у сельхозтоваропроизводителей, что воспрепятствовало осуществлению запасов зерна до нового урожая и обусловило необходимость приобретения зерна нового урожая у организаций – перепродавцов зерна;
- высокие закупочные цены на зерновые;
- отсутствие достаточного количества предложений по поставке муки от зерноперерабатывающих предприятий, которые, в свою очередь, ссылаются на дефицит зерна³⁴⁸.

Вместе с тем ряд территориальных управлений ФАС России в ходе проведенных проверок установил признаки нарушения антимонопольного законодательства. По словам начальника Управления контроля химической промышленности и агропромышленного комплекса ФАС России Теймураза Харитонашвили, «Башкортостанское УФАС России признало ОАО «Уфимский комбинат хлебопродуктов» нарушившим ст. 10 Федерального закона «О защите конкуренции» путем установления монопо́льно высокой цены на муку на территории Республики Башкортостан». Кроме того, продолжаются расследования в отношении таких хозяйствующих субъектов, как ОАО «РЖД», ОАО «АК «Томские мельницы»», ОАО «Первый хлебокомбинат» (г. Челябинск) и др.

БАШКОРТОСТАНСКОЕ УФАС РОССИИ: ОАО «УФИМСКОЕ ХЛЕБООБЪЕДИНЕНИЕ «ВОСХОД»» НЕОБОСНОВАННО ПОВЫСИЛО ОПТОВО-ОТПУСКНЫЕ ЦЕНЫ НА ХЛЕБОБУЛОЧНЫЕ ИЗДЕЛИЯ

6 сентября 2007 г. Башкортостанское управление Федеральной антимонопольной службы признало ОАО «Уфимское хлебообъединение «Восход»» нарушившим ст. 10 Федерального закона «О защите конкуренции» (злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке) и предписало устранить допущенные нарушения.

Нарушение выразилось в ущемления интересов организаций розничной торговли при реализации хлебобулочных изделий, а именно в необоснованном повышении оптово-отпускных цен на хлебобулочные изделия, отпускаемые вышеуказанным предприятием организациям мелкорозничной сети города. Предприятия сетевой торговли и четыре оптовых покупателя получили преимущество от хлебообъединения «Восход» на рынке хлеба г. Уфы в части отсрочки поставки хлебобулочных изделий по более высоким новым оптово-отпускным ценам на шесть дней. Таким образом, комиссия Башкортостанского УФАС России в действиях ОАО «Уфимское хлебообъединение «Восход»» установила

³⁴⁶ Там же.

³⁴⁷ ФАС России проинформировала Генпрокуратуру о ситуации на рынке хлеба, зерна и муки [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_15556.shtml.

³⁴⁸ Там же.

ограничение конкуренции на рынке хлеба г. Уфы и ущемление интересов хозяйствующих субъектов на рынке. По итогам рассмотрения дела Башкортостанское УФАС России предписало ОАО «Уфимское хлебообъединение “Восход”» устранить нарушения и возбудило дела об административном правонарушении по ст. 14.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

БАШКОРТОСТАНСКОЕ УФАС РОССИИ: «УФИМСКИЙ КОМБИНАТ ХЛЕБОПРОДУКТОВ» УСТАНОВИЛ МОНОПОЛЬНО ВЫСОКУЮ ЦЕНУ НА МУКУ ДЛЯ ХЛЕБОПЕКАРЕН

7 сентября 2007 г. Башкортостанское управление Федеральной антимонопольной службы признало ОАО «Уфимский комбинат хлебопродуктов» нарушившим ст. 10 Федерального закона «О защите конкуренции» (злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке) и предписало устранить допущенные нарушения. Нарушение выразилось в установлении ОАО «Уфимский комбинат хлебопродуктов» монопольно высокой цены на муку для хлебопекарен. В ходе рассмотрения дела антимонопольное управление выявило, что ОАО «Уфимский комбинат хлебопродуктов» в июле 2007 г. установило цены на муку пшеничную высшего сорта с ростом 60% к началу года. При этом рост цены на зерно третьего класса в аналогичном анализируемом периоде составил всего лишь 26,8%, то есть рост цен на муку опережал рост цен на зерно, которое в структуре себестоимости муки имеет долю около 90%. Таким образом, ОАО «Уфимский комбинат хлебопродуктов», необоснованно установив в июле 2007 г. цену на муку для хлебопекарен, превысило сумму необходимых для производства и реализации муки расходов и прибыли. Тем самым была установлена монопольно высокая цена на муку для хлебопекарен на территории Республики Башкортостан.

ЧЕЛЯБИНСКОЕ УФАС РОССИИ ОШТРАФОВАЛО ОАО «ПЕРВЫЙ ХЛЕБОКОМБИНАТ» БОЛЕЕ ЧЕМ НА 10 МЛН РУБЛЕЙ ЗА УСТАНОВЛЕНИЕ И ПОДДЕРЖАНИЕ МОНОПОЛЬНО ВЫСОКОЙ ЦЕНЫ НА ХЛЕБ

11 марта 2008 г. Управление Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области оштрафовало ОАО «Первый хлебокомбинат» на 10 913,224 тыс. рублей за установление и поддержание монопольно высокой цены на хлеб. 29 декабря 2007 г. Челябинское УФАС России признало ОАО «Первый хлебокомбинат» нарушившим ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О защите конкуренции» (злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке) и предписало установить экономически обоснованные цены на хлеб, а именно:

- хлеб «Белый первого сорта» (формовой) без упаковки по цене не выше 10,82 рубля за булку весом 0,6 кг без учета НДС. С учетом НДС – 11,90 рубля;
- хлеб «Уральский новый» (подовый) без упаковки по цене не выше 10,69 рубля за булку весом 0,6 кг без учета НДС. С учетом НДС – 11,76 рубля.

Данные оптовые цены указаны без учета действующей системы скидок.

Учитывая социальную значимость сортов хлеба (хлеб «Белый первого сорта» (формовой) и хлеб «Уральский новый» (подовый)), высокий покупательский спрос, а также неоднократное повышение цен на данную продукцию в течение 2007 г., Челябинское УФАС России наложило на ОАО «Первый хлебокомбинат» штраф в размере 4% от суммы выручки ОАО «Первый хлебокомбинат» за 2006 г. на рынке услуг по оптовой торговле хлебом и хлебобулочными изделиями г. Челябинска, что составило 10 913,224 тыс. рублей.

Т. Харитонашвили также подчеркнул, что «ФАС России и ее территориальные органы продолжают осуществлять контроль за ситуацией на указанных рынках, и в случае установления признаков нарушения антимонопольного законодательства незамедлительно будут применены меры антимонопольного реагирования, к нарушителям будут применены “оборотные” штрафы»³⁴⁹.

По мнению статс-секретаря – заместителя-руководителя ФАС России А. Цариковского, сейчас звучит много призывов к установлению фиксированных цен на продовольственные товары. «ФАС России никогда не была и не является сторонником диктата цен производителю – за исключением случаев, когда он нарушает закон. На мой взгляд, чтобы повлиять на ситуацию, у государства сегодня есть достаточно сильные общеэкономические механизмы. А задача, которая стоит перед ФАС России, – довести возбужденные дела до конца так, чтобы у участников рынка не возникало больше желания нарушать антимонопольное законодательство», – говорит А. Цариковский³⁵⁰.

349 Там же.

350 Цариковский А. Война с ценами без смягчающих обстоятельств // Московские новости. – 2007. – 19 окт.

В 2006 г. антимонопольное ведомство также провело анализ рынка услуг, предоставляемых элеваторными комплексами по приемке на хранение зерна и продуктов его переработки³⁵¹. Исследование ФАС России показало, что в 2004–2005 гг. предложение услуг хранения зерна значительно превышало спрос на них. Наиболее высокий спрос на услуги хранения зерна наблюдался в зернопроизводящих регионах страны, где расположено наибольшее количество предприятий, оказывающих услуги хранения, и соответственно совокупный объем хранения зерна был максимален.

Субъекты Российской Федерации подразделяются на три группы, характеризующиеся различной структурой рынка услуг по хранению зерна: высококонцентрированные, умеренноконцентрированные и низкоконцентрированные. Региональные низко- и умеренноконцентрированные рынки услуг по хранению зерна представляют собой совокупность высококонцентрированных локальных рынков с размытыми границами или пространственных олигополий.

В антимонопольном ведомстве отмечают, что уровень рентабельности на предприятиях, оказывающих услуги хранения зерна, невысок. Это объясняется сезонностью, высокой степенью износа материальной базы, низкой платежеспособностью сельхозпроизводителей. В связи с убыточностью самостоятельного функционирования ряда независимых элеваторных комплексов на рынке сложилась позитивная практика формирования вертикально интегрированных структур, успешно функционирующих на рынке агропромышленного комплекса за счет перераспределения финансовых средств внутри группы лиц. Поэтому можно прогнозировать усиление интеграционной динамики на рынке услуг по хранению зерна, отмечается в анализе ФАС России.

Основные барьеры для входа на рынок услуг хранения зерна – экономические, связанные с низким спросом на данную услугу ввиду низкого предложения на рынке зерна, а также с существенными первоначальными капитальными затратами, – являются труднопреодолимыми.

Анализ ФАС России показал, что наметившаяся тенденция переориентации сельхозпроизводителей от продажи заготовительным организациям к продаже непосредственно потребителями, будет сохраняться. Объемы заполнения элеваторных комплексов зерном далеки от проектных. Данная ситуация, сложившаяся на рынке услуг хранения зерна, делает этот вид бизнеса инвестиционно непривлекательным на фоне прочих барьеров для входа на рынок.

В ходе расследования ФАС России не выявила фактов отказов потребителям в приемке зерна на хранение элеваторными комплексами.

Рынок алкогольной продукции

Не оставила без внимания ФАС России и рынок алкогольной продукции. В рамках контроля за конкурентными отношениями на рынке алкогольной продукции ФАС России проанализировала ситуацию, сложившуюся на алкогольном рынке в связи с введением единой государственной автоматизированной информационной системы учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (ЕГАИС).

По поручению Правительства Российской Федерации ФАС России рассмотрела вопрос, связанный с оказанием услуг по подключению технических средств организаций, работающих на рынке алкогольной продукции страны, к ЕГАИС и по сопровождению процесса фиксации и передачи в ЕГАИС информации организаций в части обоснованности цены, установленной ФГУП «НТЦ «Атлас»» ФСБ России на указанные услуги.

По результатам анализа ФАС России обратила внимание Правительства Российской Федерации на то, что в системе функционирования ЕГАИС остаются неурегулированными вопросы обеспечения исполнения функций государственного контроля за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также порядок и условия оплаты работ (услуг), выполняемых исполнителями для реализации указанных функций (не разграничена сфера деятельности ФГУП «НТЦ «Атлас»» ФСБ России по выполнению работ (услуг) за счет средств федерального бюджета и на коммерческой основе).

Запрет на эксклюзивные договоры между производителями и продавцами напитков

Одним из наиболее интересных дел в практике ФАС России было дело в отношении компаний «Кока-Кола ЭйчБиСи Евразия» и «Пепси-Кола». Красноярскому управлению ФАС России, возбуждавшему это дело, удалось тогда не только пресечь нарушение антимонопольного законодательства на рынке, но и положить начало но-

351 Анализ рынка услуг, предоставляемых элеваторными комплексами по приемке на хранение зерна и продуктов его переработки [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/competition/goods/analisis/a_5057.shtml.

вому направлению в правоприменительной практике ФАС России – запрету на эксклюзивные договоры между производителями и продавцами напитков, содержащие ограничивающие конкуренцию требования.

27 октября 2005 г. комиссия Управления ФАС по Красноярскому краю рассмотрела дело по признакам нарушения ООО «Кока-Кола ЭйчБиСи Евразия» ст. 6, 10 закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и приняла решение о прекращении производства по делу в связи с добровольным устранением обществом нарушения. Документальные доказательства устранения нарушения были предоставлены ООО «Кока-Кола ЭйчБиСи Евразия» в полном объеме.

«Мы довольны решением компании “Кока-Кола” исправить тексты своих договоров, исключив из них пункты об эксклюзивности поставок своей продукции. Мы надеемся, что компания “Пепси” последует примеру “Кока-Колы” и также внесет изменения в свои договоры на территории всей России», – заявил руководитель Федеральной антимонопольной службы Игорь Артемьев.

А 16 декабря 2005 г. Красноярское управление ФАС России прекратило производство по делу в отношении общества с ограниченной ответственностью «Пепси Интернешнл Боттлерс (Екатеринбург)» по признакам нарушения ст. 6 закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках».

ООО «Пепси Интернешнл Боттлерс (Екатеринбург)» пошло по пути ООО «Кока-Кола ЭйчБиСи Евразия». Компания «Пепси Интернешнл Боттлерс (Екатеринбург)» исключила из договоров пункты, противоречащие закону, и начала процедуру перезаключения договоров по всей России.

Деятельность ФАС России по пресечению монополистической деятельности и развитию конкуренции в сфере химической промышленности

По данным Минпромэнерго России, химический комплекс России находится в центре двух самых главных проблем нашей экономики: проблемы углубления переработки сырья и проблемы развития высокотехнологического сектора.

В настоящее время российские предприятия производят чуть более 1% мирового объема химической продукции; по общему выпуску химической продукции Россия в настоящее время занимает 20-е место в мире и находится на уровне Канады. При общем объеме в 2006 г. более 1 трлн рублей почти 70% приходится на продукцию низких и средних переделов³⁵². Это значит, что в случае увеличения глубины переработки, перевода комплекса на другую технологическую базу отрасли на тех же сырьевых ресурсах могла бы заработать не 1 трлн рублей, а в 2–3 раза больше.

Та же картина наблюдается и в товарной структуре экспорта: львиная доля – это продукция низкого и среднего передела. Лидирующими позициями экспорта традиционно являются минеральные удобрения и синтетические каучуки. И среди остальной продукции подавляющую часть составляют, по сути, полуфабрикаты.

Кроме того, российские предприятия подпадают на внешнем рынке под действие многочисленных ограничительных мер. По состоянию на 1 октября 2007 г. в отношении российских производителей действовали 33 ограничительные меры в разных странах мира, а некоторые страны при проведении расследований до сих пор не признали Россию страной с рыночной экономикой. При этом за счет экспорта формируется почти половина совокупной выручки предприятий отрасли, причем в отдельных секторах этот показатель превышает 80% (калийные и фосфорные удобрения, капролактамы, ксилиты и др.)³⁵³.

Структура внутреннего спроса заметно иная, чем в производстве и экспорте. Превалирует спрос на продукцию высокого передела. В отличие от экспорта номенклатура российского импорта многообразна, и традиционно в ней превалируют высокотехнологичные товары: изделия из пластмасс, автомобильные шины, лакокрасочные материалы, химические средства защиты растений, резинотехнические изделия, катализаторы, пластификаторы, то есть товары с высокой добавленной стоимостью. Нередко оказывается, что из страны вывозится продукция сырьевого назначения, которая за рубежом перерабатывается и в качестве товаров с высокой добавленной стоимостью возвращается на российский рынок.

Динамика потребления химической продукции на российском рынке и прогнозы до 2015 г. по комплексу, включающему 300 важнейших продуктов химического производства и производства резиновых и пластмас-

352 Основные тезисы доклада министра промышленности и энергетики России Виктора Христенко на заседании Правительства РФ по «Стратегии развития химической и нефтехимической промышленности на период до 2015 г.» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minprom.gov.ru/appearance/showAppearance?url=appearance/report/60>.

353 Там же.

совых изделий, показывают более чем благоприятные перспективы роста внутреннего спроса на продукцию химического комплекса со стороны населения, промышленного производства, строительного комплекса, сельского хозяйства, транспорта и других отраслей – потребителей продукции химического комплекса.

Однако при существующей структуре выпуска и уровне качества большинства видов продукции российский химический комплекс в состоянии обеспечивать ценовую конкурентоспособность лишь в краткосрочной перспективе. ФАС России в рамках своих полномочий работает над повышением конкурентоспособности российских товаров в мире за счет повышения конкуренции внутри страны между предприятиями отрасли, полагая, что свободная конкуренция заставит производителей задуматься о повышении качества своей продукции, снижении издержек производства и внедрении новых технологий.

Пока же ФАС России регулярно выступает арбитром в спорах между российскими предприятиями химической промышленности. Например, в январе 2006 г. накалилась обстановка на рынке минеральных удобрений. По запросу Государственной Думы Российской Федерации и по поручению Правительства России антимонопольное ведомство разбиралось с ситуацией, сложившейся с нефелиновым и апатитовым концентратом, а именно с конфликтом между компаниями «Акрон» и «ФосАгро».

Отметим, что федеральный антимонопольный орган регулярно начиная с 1997 г. осуществляет контроль за соблюдением антимонопольного законодательства при поставках производителям фосфорсодержащих минеральных удобрений апатитового концентрата, являющегося основным сырьем для их производства.

В письме руководителя ФАС России И. Артемьева «О ситуации, сложившейся с производством минеральных удобрений» на имя Председателя Правительства России М. Фрадкова³⁵⁴ говорится, что «поведение производителей фосфорсодержащих удобрений – группы “Акрон” – при оформлении договорных отношений с поставщиком апатитового концентрата – группой “ФосАгро” – является деструктивным и заведомо не направлено на достижение взаимовыгодных соглашений»³⁵⁵.

По мнению ФАС России, отказываясь заключить договор на поставку концентрата по предложенной цене и заявляя о том, что рост цены сырья приведет к остановке предприятия, ОАО «Акрон» искажает реальное положение дел. По данным антимонопольного органа, «предприятия группы “Акрон” увеличили в 2005 г. чистую прибыль до 3 раз по сравнению с 2004 г.». Рентабельность продаж, по данным самого общества, достигала в 2005 г. более 50%. «Данный конкретный пример подчеркивает необоснованность регулярных заявлений группы “Акрон” об остановках производства и нерентабельности выпуска фосфорсодержащих минеральных удобрений при любом росте цены на апатитовый концентрат», – говорится в письме ФАС России.

Рост цены на апатитовый концентрат в ФАС России тогда посчитали обоснованным. «Наиболее доступные запасы руд Хибинских месторождений апатит-нефелиновых руд на сегодня уже отработаны, – говорится в письме. – Дальнейшая эксплуатация месторождения предполагает увеличения доли руды, добываемой подземным способом... Изменение способа добычи требует повышенных темпов капитального строительства и, следовательно, увеличения расходов».

Антимонопольная служба не выявила признаков установления монопольно высокой цены на апатитовый концентрат. Для подтверждения своих расчетов ФАС России привлекала к исследованию независимые экспертные организации: ОАО «НИИТЭХИМ» и Санкт-Петербургский государственный горный институт им. В. Г. Плеханова, а также заинтересованные органы исполнительной власти – Минсельхоз России и Минэкономразвития России. «Все заключения указанных организаций совпадают с позицией ФАС России», – отмечается в письме антимонопольной службы. Антимонопольное ведомство сообщило также Председателю Правительства России, что в 2006 г. все крупнейшие и целый ряд средних и небольших потребителей апатитового концентрата, за исключением ОАО «Акрон», заключили соглашения на поставку сырья на взаимовыгодных условиях без протоколов разногласий.

«Поведение ОАО “Акрон” носит нерыночный характер и преследует целью поставить себя в заведомо лучшее положение относительно конкурентов, – считает заместитель руководителя ФАС России А. Цыганов. – Его действия могут привести к ухудшению конкурентной среды на рынке фосфорсодержащих минеральных удобрений»³⁵⁶.

354 Председатель Правительства России с 2004 г. по сентябрь 2007 г.

355 Письмо Председателю Правительства России «О ситуации, сложившейся с производством минеральных удобрений» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/competition/goods/analysis/a_4931.shtml.

356 В ФАС считают экономически не обоснованными требования группы «Акрон» о снижении цен на апатитовый концентрат [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_4921.shtml.

Другая конфликтная ситуация была связана с калийными удобрениями. В 2007 г. ФАС России возбудила дело в отношении ОАО «Сильвинит» и ОАО «Уралкалий» по заявлению ОАО «Акрон» и ОАО «Дорогобуж», которых поддержал еще один производитель сложных удобрений – ОАО «Минерально-химическая компания «ЕвроХим»». Заявители сообщили, что в 2007 г. «Сильвинит» и «Уралкалий» установили для них цену на хлористый калий на уровне 2 500 рублей за тонну, что выше ранее установленной в полтора раза.

В результате рассмотрения дела комиссия ФАС России признала ОАО «Уралкалий» и ОАО «Сильвинит» нарушившими п. 1 ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О защите конкуренции» (злоупотребление доминирующим положением). Нарушение выразилось в установлении монопольно высокой цены на хлористый калий на 2007 г. на рынке Российской Федерации. ФАС России предписала ОАО «Сильвинит» и ОАО «Уралкалий» перечислить в федеральный бюджет доход, полученный вследствие нарушения антимонопольного законодательства, в размере 127 013 800 рублей и 62 165 483 рублей соответственно. Положение каждого из указанных хозяйствующих субъектов было признано доминирующим на рынке хлористого калия в Российской Федерации (коллективное доминирование).

ОАО «Уралкалий» и ОАО «Сильвинит» получили предписания о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, содержащие конкретный перечень действий, которые необходимо было предпринять для устранения нарушения³⁵⁷. Одним из таких требований стало требование о снижении цены на хлористый калий до уровня справедливой рыночной цены. Так, по мнению ФАС России, средневзвешенная цена хлористого калия на внутреннем рынке на 2007 г. для «Сильвинита» не должна превышать 2 100 рублей (что на 29% ниже цены, установленной предприятием на текущий год, – 2 950 рублей), а для «Уралкалия» – не более 2 950 рублей (было установлено 3 475) за единицу продукции.

В Управлении контроля промышленности и агропромышленного комплекса ФАС России пояснили, что при расчете базовой цены на хлористый калий на внутреннем рынке на 2007 г. ФАС России за основу была взята цена, которая обеспечит сумму необходимых для производства и реализации данного товара расходов и прибыли, приемлемость которой признал потребитель. При этом указанная цена должна покрывать все расходы, связанные с производством и реализацией данного товара. Таким образом может быть достигнут баланс интересов продавца (производителя) и покупателя товара. При отсутствии навязывания со стороны доминирующего продавца монопольно высокой цены ценообразование осуществляется в том числе и с учетом приемлемости цены для покупателя.

Для расчета цены на хлористый калий производства ОАО «Уралкалий» и ОАО «Сильвинит» для внутреннего рынка на 2007 г., обеспечивающей сумму расходов и прибыли, необходимых для производства и реализации данного товара, были взяты данные, предоставленные самими хозяйствующими субъектами. ФАС России учла затраты ОАО «Сильвинит» и ОАО «Уралкалий», необходимые для производства хлористого калия, планируемые затраты на инвестиции в поддержание производства хлористого калия. Цена 2 100 рублей (для ОАО «Сильвинит») и цена 2 950 рублей (для ОАО «Уралкалий») за единицу продукции для внутреннего рынка, а также цена поставки на экспорт указанного товара позволяют полностью покрыть все затраты, связанные с производством и реализацией хлористого калия, а также обеспечивают необходимый для предприятия уровень прибыли.

В ходе разбирательства калийщики приводили свои аргументы. В частности, они ссылались на мировые цены на хлористый калий, которые в несколько раз превышали внутривососсийские. Другим аргументом представителей калийных компаний стало то, что компании-заявители, покупая калий на внутреннем рынке по российским ценам, почти весь объем сложных удобрений экспортируют, получая дополнительный доход за счет разницы с мировыми ценами.

Наконец, обе калийные компании сослались на то, что по рекомендации ФАС России они провели торги своей продукцией на бирже. По их итогам цена 1 тонны хлористого калия составила 3 500–3 600 рублей, тогда как компаниям-заявителям показалась неоправданно большой цена 2 500 рублей за тонну.

В свою очередь представители компаний-заявителей сослались на то, что при монопольно высоких ценах на калий производство сложных минеральных удобрений становится невыгодным, поскольку они перестают быть конкурентоспособными по цене как на внутреннем, так и на мировом рынке³⁵⁸.

357 «Уралкалий» и «Сильвинит» обязаны перечислить в федеральный бюджет около 200 млн рублей за установление монопольно высокой цены на хлористый калий [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_13019.shtml.

358 Горохов С. Калий со скидкой // Известия. – 2007. – 31 мая.

В ФАС России отмечают, что противоречия в том, что рекомендованная цена ФАС России значительно ниже биржевой цены на хлористый калий, нет. Цена реализации хлористого калия на бирже не может являться индикатором для определения экономически обоснованной цены. Это связано с несопоставимо малыми объемами продажи хлористого калия на бирже по сравнению с реализацией по обычным договорам. На бирже используется абсолютно другой механизм ценообразования, при котором продавец устанавливает только минимальную цену, а покупатель в соответствии со своими предложениями ее увеличивает.

Такая система торгов, при которой предложение фактически ограничено одним или двумя продавцами, является, по сути, аукционом на повышение, полагают в антимонопольном ведомстве. При малом количестве продавцов между ними исчезает конкуренция, что приводит к значительным искажениям рыночного механизма ценообразования, который должна обеспечивать биржа. В итоге на товар устанавливается не рыночная, а максимально высокая цена, которую в состоянии заплатить потребитель.

12 марта 2008 г. Девятый арбитражный апелляционный суд утвердил мировое соглашение, заключенное между Федеральной антимонопольной службой и ОАО «Уралкалий». Согласно мировому соглашению:

- ОАО «Уралкалий» признало в своих действиях нарушение п. 1 ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О защите конкуренции» и обязуется не предпринимать необоснованных действий по прекращению или ограничению производства хлористого калия без предварительного согласия антимонопольного органа. Также компания обязуется ежеквартально по требованию ФАС России представлять в антимонопольный орган информацию о текущих отпускных ценах на хлористый калий и об объемах поставки хлористого калия для российских потребителей и экспорта хлористого калия;
- компания обязуется в течение трех месяцев с даты утверждения судом настоящего мирового соглашения перечислить в федеральный бюджет в качестве дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства, сумму в размере 49 млн рублей;
- в течение каждого календарного года не менее 10% объема реализации хлористого калия для российских покупателей ОАО «Уралкалий» должно предлагать к продаже на бирже на условиях непрерывного двойного аукциона;
- ФАС России совместно с ОАО «Уралкалий» разработает рекомендации по организации биржевой торговли хлористым калием с учетом требований антимонопольного законодательства.

В апреле 2008 г. ОАО «Уралкалий» проинформировало ФАС России о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства, в размере 49 млн рублей.

В июле 2008 г. Арбитражный суд г. Москвы утвердил мировое соглашение, заключенное между ФАС России и ОАО «Сильвинит». Согласно мировому соглашению:

- ОАО «Сильвинит» признало в своих действиях нарушение п. 1 ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О защите конкуренции» и обязуется не предпринимать необоснованных действий по прекращению или ограничению производства хлористого калия без предварительного согласия антимонопольного органа. Также компания обязуется ежеквартально по требованию ФАС России представлять в антимонопольный орган информацию о текущих отпускных ценах на хлористый калий и об объемах поставки хлористого калия для российских потребителей и экспорта хлористого калия;
- компания обязуется в течение трех месяцев с даты утверждения судом настоящего мирового соглашения перечислить в федеральный бюджет в качестве дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства, сумму в размере 37 млн рублей;
- в течение каждого календарного года не менее 5% объема реализации хлористого калия для российских покупателей ОАО «Сильвинит» должно предлагать к продаже на бирже на условиях аукциона;
- ФАС России совместно с ОАО «Сильвинит» разработает рекомендации по организации биржевой торговли хлористым калием с учетом требований антимонопольного законодательства.

КАССАЦИОННЫЙ СУД ПОДТВЕРДИЛ: ОАО «КАУСТИК» НАРУШИЛО ТРЕБОВАНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

10 сентября 2007 г. Федеральный арбитражный суд Московского округа отказал ОАО «Каустик» в удовлетворении кассационной жалобы о признании недействительными решения и предписания Федеральной антимонопольной службы. Ранее ФАС России признала ОАО «Каустик» нарушившим ст. 10 Федерального закона «О защите конкуренции» (за-

прет на злоупотребление доминирующим положением). Дело было возбуждено по заявлению ВОАО «Химпром» об установлении ОАО «Каустик» монопольно высокой цены на рассол подземный (раствор хлорида натрия), а также об отказе в поставке данного товара.

По итогам рассмотрения дела ФАС России предписала ОАО «Каустик» прекратить злоупотребление доминирующим положением и совершить действия, направленные на обеспечение конкуренции. В частности, до заключения упомянутого договора ОАО «Каустик» предписано осуществлять поставку рассола подземного ВОАО «Химпром» в объемах, необходимых для обеспечения производственной деятельности ВОАО «Химпром» по фактически сложившимся ценам с последующим пересчетом, исходя из определения экономически обоснованной цены в соответствии с перечисленными подпунктами.

ОАО «Каустик», не согласившись с предписанием антимонопольной службы, оспорило его в судебном порядке. Ранее Арбитражный суд г. Москвы своим решением подтвердил обоснованность выданных комиссией ФАС России ОАО «Каустик» решения и предписания. Девятый арбитражный апелляционный суд отклонил апелляционную жалобу ОАО «Каустик», решение суда первой инстанции оставлено без изменений. Суд кассационной инстанции отклонил кассационную жалобу ОАО «Каустик», также подтвердив правомерность решения и предписания антимонопольного органа.

ФАС РОССИИ ОБРАТИЛАСЬ В СУД С ИСКОМ О ПОНУЖДЕНИИ ОАО «НИЖНЕКАМСКНЕФТЕХИМ» ПЕРЕЧИСЛИТЬ В БЮДЖЕТ НЕЗАКОННО ПОЛУЧЕННУЮ ПРИБЫЛЬ

Федеральная антимонопольная служба направила исковое заявление в суд о понуждении ОАО «Нижнекамскнефтехим» к исполнению предписания антимонопольного органа в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

Напомним, ФАС России в феврале 2006 г. признала ОАО «Нижнекамскнефтехим» нарушившим требования антимонопольного законодательства. Нарушение, допущенное компанией, выразилось в злоупотреблении доминирующим положением на рынке услуг по транспортировке этилена путем установления дискриминационных тарифов на оказание таких услуг для ЗАО «Каустик» (г. Стерлитамак). По результатам рассмотрения дела ФАС России предписала ОАО «Нижнекамскнефтехим» прекратить нарушение антимонопольного законодательства и перечислить в федеральный бюджет прибыль, полученную в результате указанного нарушения, в размере 71 млн рублей.

ОАО «Нижнекамскнефтехим» не согласилось с решением ФАС России и обжаловало его в арбитражный суд. Вместе с тем предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства ОАО «Нижнекамскнефтехим» было исполнено. Суды всех трех инстанций подтвердили законность и обоснованность решения ФАС России. Судебный акт об отказе ФАС России в ознакомлении ОАО «Нижнекамскнефтехим» с материалами дела, возбужденного антимонопольным органом в отношении ОАО «Единая торговая компания» и иных продавцов каустической соды, не является основанием для неисполнения вступившего в законную силу решения ФАС России по делу о нарушении ОАО «Нижнекамскнефтехим» антимонопольного законодательства.

Кроме того, ФАС России, установив факт отказа ОАО «Нижнекамскнефтехим» от исполнения законного предписания антимонопольного органа о перечислении в федеральный бюджет прибыли, полученной в результате нарушения антимонопольного законодательства, наложила на общество административный штраф в размере 100 тыс. рублей.

Важно отметить, что, как и по многим другим направлениям деятельности, при ФАС России в ноябре 2006 г. был создан экспертный совет по развитию конкуренции в агропромышленном комплексе. По словам заместителя руководителя ФАС России А. Цыганова, «это общественный совещательный, консультативный орган, который должен помогать нам, государственным чиновникам, принимать правильные и взвешенные решения, когда мы занимаемся контролем и надзором за состоянием конкуренции на рынках агропромышленного комплекса»³⁵⁹.

В состав совета вошли представители смежных федеральных органов исполнительной власти, прежде всего Министерства сельского хозяйства, представители бизнеса, представители научных организаций, которые профессионально занимаются проблемами агропромышленного комплекса.

По словам А. Цыганова, прежде всего «экспертный совет направлен на решение наших собственных проблем, связанных с тем, как правильно определить, есть конкуренция на рынках АПК или нет, что ей мешает на национальном уровне, на уровне регионов, на местном уровне, в отдельных отраслях и сферах деятельности».

359 Маликова И. Монополю на продовольственном рынке разрушат руками ФАС // Радио «Маяк». – 2006. – 14 нояб.

Заместитель руководителя ФАС России отметил, что ведомство очень надеется, что работа экспертного проекта поможет и в реализации национального проекта по развитию АПК. «Мы решаем одну и ту же задачу – задачу наполнения прилавков хорошими товарами и повышения конкурентоспособности и качества продукции, которую производят российские сельскохозяйственные предприятия», – говорит он³⁶⁰. По данным А. Цыганова, агропромышленный комплекс – это одна из самых конкурентных сфер российской экономики.

Подводя итог, можно констатировать, что в последнее время в России все чаще стала звучать идея развития сельского хозяйства, сокращения продовольственной зависимости страны от импорта, придания отрасли конкурентных преимуществ.

Антимонопольный орган в рамках своих полномочий давно и активно занимается решением существующих проблем:

- оперативно и качественно проводит анализ рынков, на результаты этого анализа потом опирается Правительство России при принятии решений о вводимых мерах регулирования рынка;
- следит за тенденциями развития отрасли и своевременно предоставляет свои рекомендации Правительству России с целью улучшения ситуации в сельском хозяйстве и развития конкуренции в этой сфере через издание законов и других нормативных актов;
- осуществляет правоприменительную практику с целью пресечения и предупреждения нарушений антимонопольного законодательства на рынках;
- участвует в развитии современных механизмов урегулирования споров между производителями и поставщиками товаров и услуг.

Можно отметить, что в настоящее время опыт ФАС России по регулированию агропромышленного рынка востребован, и от антимонопольного органа ждут новых шагов по стабилизации ситуации как на рынке продовольственных товаров, так и на рынке удобрений.

360 Там же.

Локомотив российской экономики

Государственная промышленная политика России направлена на обеспечение для российской промышленности и энергетики возможности занять и удерживать конкурентные позиции в глобальной рыночной экономике. Суть данной политики кратко заключается в том, чтобы рационально использовать и наращивать преимущества отраслей, конкурентоспособных на мировом рынке, с тем чтобы они не только развивались сами, но и генерировали импульсы роста в смежные отрасли, секторы и сферы.

Основным инструментом промышленной политики выступают отраслевые стратегии развития и комплексные планы мероприятий в отраслях промышленности и энергетики. В 2006 г. Правительство Российской Федерации одобрило Стратегию развития электронной промышленности до 2025 г., Стратегию развития и реформирования судостроительной промышленности до 2030 г., Стратегию развития металлургического комплекса Российской Федерации до 2015 г., в разработке которых принимала участие ФАС России.

Развитие конкуренции в металлургии и повышение конкурентоспособности российских компаний на мировых рынках

В соответствии со Стратегией развития металлургического комплекса России до 2015 г. главной целью намеченных перемен в металлургии является превращение отрасли в динамично развивающуюся, высокотехнологичную, эффективную и конкурентоспособную отрасль, интегрированную в мировую металлургию в рамках международного разделения труда. Развитие металлургической отрасли возможно только на основе оптимизации структуры отрасли, концентрации производства, создания условий для привлечения инвестиций, поэтапной интеграции России в мировой рынок металлопродукции.

Российская металлургия уже сейчас достаточно глубоко интегрирована в мировой рынок, и отечественные производители в значительной степени зависят от мировой конъюнктуры. Мировая практика показывает, что именно крупные интегрированные компании играют главенствующую роль в большинстве секторов экономики развитых стран. Современные международные экономические отношения характеризуются возрастающей глобализацией, проявляющейся в ускорении интеграционных процессов, одновременном росте открытости и взаимозависимости национальных экономик, развитии информационных технологий, международных товарных и финансовых рынков. Эти условия ФАС России учитывает в своей деятельности, в частности при оценке последствий экономической концентрации.

СПРАВКА

Доля металлургии в ВВП страны составляет около 5%, в промышленном производстве – 17,3%, в экспорте – 14,2%. Доля металлургии в налоговых платежах во все уровни бюджетов составляет 9%. Как потребитель продукции и услуг субъектов естественных монополий металлургия использует от общепромышленного уровня 32% электроэнергии, 25% природного газа, 10% нефти и нефтепродуктов, ее доля в грузовых железнодорожных перевозках составляет 20%.

Отметим, что металлургическая промышленность является одной из отраслей специализации России в современном международном разделении труда. На сегодняшний день Россия занимает четвертое место в мире по производству стали (уступая Китаю, Японии и США) и третье место в мире по экспорту металлопродукции (экспорт стального проката в 2006 г. составил около 28,3 млн тонн; из Китая – 52,1 млн тонн, из Японии – 35,6 млн тонн). По производству и экспорту алюминия Россия занимает второе место в мире, уступая только США, по производству никеля – первое место в мире, по производству титана – второе место³⁶¹.

Несмотря на адаптацию металлургического комплекса к рыночным условиям, его технико-технологический уровень и конкурентоспособность ряда видов металлопродукции нельзя считать удовлетворительными. В настоящее время, пожалуй, наиболее отрицательным моментом является степень износа основных фондов и коэф-

361 Стратегия развития металлургической промышленности Российской Федерации на период до 2015 г. [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minprom.gov.ru/activity/metal/strateg/2>.

фициент их обновления, которые являются крайне низкими и недостаточными для поставленных в Стратегии целей развития. Износ основных фондов составляет 49,3%, что является очень высоким показателем, отрицательно сказывающимся на производстве. Поэтому важным моментом является обновление производственных мощностей и инвестирование в основные фонды значительных капиталовложений.

На заседании Госсовета России в феврале 2007 г., посвященном проблеме повышения конкурентоспособности российской промышленности, глава государства Владимир Путин заявил, что, несмотря на существенный рост импорта машин и оборудования, технологическое перевооружение идет медленно. «Анализ показывает, что одна из коренных причин имеющихся проблем – архаичная структура и организация производства», – заявил В. Путин³⁶². Президент России отметил, что большинство российских заводов остаются предприятиями с замкнутым производственным циклом. «Они либо пытаются выпускать все комплектующие сами, и тогда в их цехах делается все, начиная с первичной переработки сырья и завершая финишной сборкой», – сказал он. «Но чаще всего они имеют одного или двух практически монопольных поставщиков», – пояснил Президент России.

Промышленность, ориентированная на такой подход, постоянно будет догонять развитые экономики. В то же время опыт успешных индустриальных стран показывает, что необходима принципиально новая организация производства, модель, ориентированная на создание инноваций и опирающаяся на конкурентную среду, причем и разработчиков, и поставщиков, и дилеров³⁶³.

В соответствии с целями и задачами Стратегии, а также существующими экономическими условиями определены внешние и внутренние факторы, влияющие как положительно, так и отрицательно на развитие металлургической отрасли России, проблемы и пути их решения. Негативные тенденции металлургической отрасли России очевидны и состоят в следующем:

- высокий уровень износа основных промышленно-производственных фондов;
- неконкурентность многих видов используемого рудного сырья и ограниченность ряда видов сырьевых ресурсов;
- нарушение ранее действовавшего механизма воспроизводства рудно-сырьевой базы металлургии;
- повышенный, по сравнению с зарубежными предприятиями-аналогами, удельный расход сырья, материальных и энергоресурсов в натуральном выражении для производства однотипных видов металлопродукции;
- низкий уровень производительности труда;
- неразвитость сети малых и средних предприятий, производящих широкую номенклатуру металлоизделий в соответствии с требованиями рынка металлопродукции, особенно при реализации инновационных проектов в машиностроении;
- недостаточное внимание к проблемам охраны окружающей среды на ряде производств, что обуславливает сверхнормативные выбросы вредных веществ в атмосферу и водные бассейны;
- низкая восприимчивость предприятий к внедрению инноваций, прежде всего отечественных;
- недостаточная гармонизация российских и зарубежных стандартов на металлопродукцию.

Внешние факторы, сдерживающие развитие металлургической промышленности, следующие:

- недостаточная востребованность металлопродукции на внутреннем рынке вследствие его низкой емкости, прежде всего отраслей машиностроения и металлообработки;
- высокие объемы российского импорта машин, оборудования, механизмов;
- мировой рост цен на энергоносители;
- низкая восприимчивость внешних рынков к российской металлопродукции высоких переделов;
- резкое усиление экспансии Китая и других стран азиатского региона на мировых рынках металлопродукции;
- негативные последствия вступления России в ВТО для основных металлопотребляющих отраслей, замедление темпов их роста.

Все представленные выше проблемы металлургической отрасли исходят из ранее существовавшей системы металлургического производства, неэффективной в настоящее время, и обусловлены в основном двумя факторами: отсутствием современного производства и увеличением конкуренции вследствие определенных условий.

362 Президент Путин поставил вице-премьеру Иванову задачу возрождения промышленности [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.newsru.com/russia/19feb2007/prom.html>.

363 Там же.

Мероприятия по развитию металлургического комплекса России на период до 2015 г. нацелены на создание условий для развития экономики России на основе инновационного обновления отрасли, обеспечивающее повышение ее экономической эффективности и экологической безопасности, ресурсосбережение и повышение конкурентоспособности продукции в требуемых экономике России номенклатуре, качестве и объемах поставок на мировые рынки.

Эта цель четко корреспондируется с общенациональными задачами развития страны, определенными Президентом Российской Федерации в посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации, и с приоритетными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации (устранение структурных ограничений экономического роста, рациональная интеграция России в мировую экономику, содействие повышению конкурентоспособности российских компаний, усиление их позиций на внутреннем и внешнем рынках, социально-экономическое развитие регионов Российской Федерации, повышение уровня жизни работников и соответственно населения).

Стратегия предусматривает решение следующих приоритетных задач:

- удовлетворение спроса на металлопродукцию на внутреннем рынке (по всей требуемой номенклатуре), в частности спроса новых промышленных регионов, спроса на металлопродукцию для реализации важнейших инвестиционных проектов, национальных проектов;
- координацию планов развития предприятий горно-металлургического комплекса с генеральными схемами размещения объектов электроэнергетики, развития трубопроводного транспорта и сети железных дорог, а также со стратегиями развития других отраслей промышленности и регионов России;
- укрепление позиций России на мировом рынке металлопродукции и рынке СНГ, защита на этих рынках позиций экспортеров;
- повышение конкурентоспособности металлопродукции, расширение производства продукции с повышенной добавленной стоимостью, снижение ресурсоемкости производства;
- обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы;
- уменьшение зависимости металлургии России от импорта металлопродукции и сырья;
- снижение вредного воздействия предприятий отрасли на окружающую среду (металлургический комплекс относится к числу наиболее экологически неблагоприятных сфер экономики России: 35% промышленных выбросов в атмосферу, 17% сбросов загрязненных сточных вод). Ратификация Россией Киотского протокола предусматривает в качестве необходимого условия динамичное ужесточение предельных значений выбросов парниковых газов и активизацию всей природоохранной деятельности предприятий комплекса.

В Стратегии большое внимание уделено развитию внутреннего рынка и повышению его емкости, что сейчас очень важно, учитывая растущую конкуренцию на мировых рынках и неспособность российских металлургических предприятий достичь в ближайшее время мировых стандартов металлообработки, на что требуется около пяти лет интенсивного развития.

ФАС России принимала участие в доработке Стратегии развития металлургического комплекса России. Заключения антимонопольной службы, направленные на развитие конкуренции в металлургии, были включены в проект Стратегии. ФАС России является соисполнителем по половине мероприятий, указанных в этом документе.

Учитывая поставленные цели и задачи модернизации металлургической отрасли, ФАС России применила новый подход при одобрении сделки по объединению активов «РУСАЛа», «СУАЛа» и Glencore в феврале 2007 г., в результате которой была создана крупнейшая в мире алюминиевая компания. По данным ФАС России, компания United Company RUSAL Limited будет занимать доминирующее положение с долей свыше 90% на рынке необработанного алюминия, за исключением вторичного алюминия и вторичных алюминиевых сплавов, в границах России, Белоруссии, Таджикистана, Казахстана и Киргизии. По словам заместителя руководителя ФАС России Андрея Цыганова, объединенная компания также будет занимать доминирующее положение на рынках порошков и чешуек алюминиевых, проволоки алюминиевой, фольги алюминиевой, ронделей, фтористых солей и галлия непосредственно в России³⁶⁴.

С целью нивелирования возможных негативных последствий на внутреннем рынке ФАС России выдвинула жесткие требования к сделке, касающиеся поведения компании в России. Например, объединенная компания теперь обязана отчитываться перед ФАС России в течение 20 лет о своих планах по продажам и развитию

364 ФАС России одобрила сделку по созданию крупнейшей в мире алюминиевой компании // Новый регион – Пермь. – 2007. – 14 февр.

производства. Также алюминиевый гигант обязуется не предпринимать действий (бездействия), направленных на прекращение или ограничение производства (в том числе в результате реорганизации, ликвидации, банкротства или прекращения деятельности), а также обеспечивать всем потребителям и поставщикам недискриминационные условия. Компания обязана согласовывать с ФАС России повышение цен на свою продукцию.

По словам начальника Управления контроля промышленности ФАС России Алексея Ульянова, на этой сделке было отработано несколько условий, нехарактерных для ранее выдаваемых ФАС России предписаний по крупным сделкам. По мнению А. Ульянова, эти условия должны обеспечить справедливое рыночное ценообразование на алюминиевую продукцию в России и при международных поставках³⁶⁵.

Вместе с тем впервые в практике ФАС России предусмотрена в предписании использование механизма ценовых биржевых котировок. Объединенная компания приняла на себя обязательства, при исполнении которых российские потребители будут получать алюминий по цене Лондонской биржи металлов (ЛМЕ) с наценкой максимум 4–5%, что соответствует сложившейся деловой практике. Для зарубежных потребителей наценка составит 8–10%.

Цена на алюминиевые сплавы и проволоку будет устанавливаться таким образом, чтобы продуктовая премия, являющаяся составляющей цены сверх ЛМЕ и транспортных расходов, не увеличивалась более чем на 5% в месяц.

Дополнительно в целях защиты интересов российских потребителей объединенной компании предписано проработать вопрос об организации торговли алюминием на российских биржах за рубли, а также продолжить осуществление инвестиций, направленных на повышение качества производимой алюминиевой фольги.

По словам А. Цыганова, «биржевая торговля должна предусматривать множественность предложения и множественность спроса на эту продукцию. Такая торговля алюминием проходит на зарубежных площадках. Почему бы Москве, Санкт-Петербургу или, например, Красноярску не стать площадкой, где может проходить такая же торговля», – отметил А. Цыганов³⁶⁶.

В антимонопольном ведомстве считают, что биржевая торговля позволяет более точно определять справедливую стоимость продукции монопольных производителей. Ранее по рекомендации ФАС России на российской бирже появилась продукция «ЕВРОЦЕМЕНТа» и «Фосагро»³⁶⁷.

«В России ни один из цветных металлов пока не торгуется. В то же время Президент России в послании Федеральному Собранию поставил задачу увеличить торговлю сырьем за рубли, что должно укрепить национальную валюту, повысить прозрачность рынков и возможность влиять на цены», – пояснил начальник Управления контроля промышленности ФАС России А. Ульянов. По его словам, «в идеале мы хотели бы, чтобы в России существовал полноценный рынок всех цветных металлов, но если удастся вывести на биржу целый пул цветных металлов, то логично было бы создать отдельную биржу»³⁶⁸.

Директор департамента стратегического анализа компании «ФБК» Игорь Николаев скептически отнесся к идее, поскольку российские компании цветной металлургии имеют исключительно экспортную ориентированность. «Здесь в большей степени выступает мотив не экономической целесообразности, а политической, наращивания внешних признаков сильного и самостоятельного государства. Но Россия вряд ли потеряет авторитет, если будет продолжать эффективно торговать на мировых площадках», – говорит Игорь Николаев, добавляя, что в качестве антимонопольного инструмента регулирования цен эффективнее использовать рекомендации на основе мировых биржевых котировок.

Аналитик ИК «Антанта капитал» Владимир Попов, напротив, является сторонником биржевой торговли в России не только цветными металлами, но и остальным производимым в стране сырьем. «Неважно, куда продают свою продукцию сырьевые компании, ведь Лондон сам ничего не производит и не покупает, а всего лишь сводит покупателя с продавцом. Но наличие биржи в стране развивает собственный финансовый рынок и его институты», – говорит аналитик, оговариваясь, однако, что создание эффективной биржевой торговли – это долгосрочная задача, и все зависит от усилий Правительства России и частных компаний³⁶⁹.

В ФАС России посчитали выставленные требования к сделке обоснованными, поскольку объединение алюминиевых гигантов затрагивает прежде всего российский рынок, а также страны таможенного союза.

365 Шабашов Д. Рамки для «Российского алюминия» // РБК daily. – 2007. – 18 янв.

366 ФАС прорабатывает возможность создания площадок по торговле алюминием [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.metalinfo.ru/ru/news/21964>.

367 Кулюшкин Н. В голосе биржи зазвонит металл // Бизнес. – 2007. – 31 янв.

368 Там же.

369 Там же.

Вместе с тем, по словам заместителя главы ФАС России А. Цыганова, антимонопольный орган учитывал не только возможные негативные последствия сделки, но и положительный эффект, что и позволило принять решение, открывающее возможность для совершения сделки. По оценке ФАС России, положительный социально-экономический эффект будет заключаться прежде всего в концентрации инвестиций, техническом перевооружении и получении социальных и экологических преимуществ, а также повышении конкурентоспособности на внешних рынках и в производстве более широкой линейки продукции для потребителей.

По мнению генерального директора «РУСАЛа» Александра Булыгина, создание новой компании открывает ей доступ к мировым запасам первоклассного сырья, отсутствующего в достаточном количестве в России, а также позволит повысить конкурентоспособность российских предприятий на международных рынках³⁷⁰.

Отметим также, что в ходе рассмотрения сделки ФАС России пришла к выводу о необходимости отмены 10-процентной ввозной таможенной пошлины на необработанный алюминий в целях обеспечения конкуренции и дополнительной защиты интересов потребителей. В сентябре 2007 г. по инициативе ФАС России пошлина была отменена.

В декабре 2007 г. компании «Норильский никель» было выдано предписание, аналогичное предписанию ОК «РУСАЛ». Согласно этому предписанию, российские потребители никеля смогут получать металл по цене LME с максимальной надбавкой к цене в 3%. Это предписание имеет важное значение для оборонно-промышленного комплекса России, учитывая стратегическое значение металла.

Развитие конкуренции в сфере машиностроения

Машиностроение – ключевая отрасль промышленности, влияющая на научно-технический прогресс в целом. В последнее время отрасль растет опережающими темпами, способствуя росту диверсификации российской экономики. Так, в 2007 г. рост производства в машиностроении составил 23%.

Транспортное машиностроение России в последние годы демонстрирует динамичное развитие. Производство в некоторых секторах возросло по сравнению с 2000 г. в 8–11 раз. По данным за 2006 г., в структуре валового внутреннего продукта страны по объему выпускаемой продукции удельный вес транспортного машиностроения составляет около 1,2%.

Основными потребителями продукции отрасли являются:

- железнодорожный транспорт;
- городской рельсовый транспорт;
- промышленный железнодорожный транспорт.

СПРАВКА

В настоящее время парк железнодорожного подвижного состава составляет более 22 тыс. локомотивов, 890 тыс. грузовых вагонов, 26 тыс. пассажирских вагонов и более 15 тыс. вагонов электро- и дизель-поездов.

Внутренний рынок продукции транспортного машиностроения в 2006 г. составил 148 млрд рублей. Согласно прогнозам, в 2010 г. он составит 224 млрд рублей, а в 2015 г. – 252 млрд рублей. Рост рынка будет осуществляться за счет реализации потребителями накопленного ранее отложенного спроса и роста потребности в подвижном составе в результате роста объемов перевозок.

В транспортном машиностроении насчитывается 119 крупных и средних промышленных предприятий. Общий объем инвестиций по отрасли в 2006 г. составил 3,3 млрд рублей, что по сравнению с 2005 г. больше на 57%.

В настоящее время основная проблема отрасли заключается в дисбалансе между структурой производственных мощностей, техническим уровнем продукции транспортного машиностроения и потребностью отечественной отрасли железнодорожного транспорта в современном высокопроизводительном подвижном составе для безусловного выполнения в полном объеме грузовых и пассажирских перевозок по сети железных дорог. Проблема состоит из двух частей:

1. Технический уровень значительной части производственного оборудования и технология предприятий транспортного машиностроения и ремонтных предприятий не позволяют создать современный высококачественный продукт.

370 Шабашов Д. Рамки для «Российского алюминия» // РБК daily. – 2007. – 18 янв.

2. Вследствие ограниченности инвестиционных ресурсов основных потребителей отрасли текущие закупки подвижного состава недостаточны для его необходимого обновления, что способствует накоплению отложенного спроса и может являться фактором, ограничивающим экономический рост национальной экономики.

Стратегической целью развития транспортного машиностроения является обеспечение внутреннего рынка современной качественной производственной продукцией и увеличение объемов экспорта, в первую очередь в страны ближнего зарубежья.

Реализация Стратегии позволит обеспечить организации железнодорожного транспорта тяговым подвижным составом, ликвидировать дефицит пассажирских вагонов и удовлетворить внутренний спрос на грузовые вагоны. Кроме того, при поддержке государства планируется увеличение объемов экспорта продукции отрасли. Стратегия разработана в соответствии с планом мероприятий по развитию промышленности и технологий на 2006–2007 гг. и направлена на решение основных задач:

- развитие внутреннего рынка продукции транспортного машиностроения и продвижение ее на внешних рынках;
- повышение конкурентоспособности продукции транспортного машиностроения, улучшение ее технико-экономических показателей;
- стимулирование эффективного инвестиционного процесса в отрасли, направленного на техническое перевооружение и развитие предприятий транспортного машиностроения;
- развитие научно-технического потенциала;
- обеспечение отрасли квалифицированными кадрами.

ФАС России принимала участие в разработке Стратегии развития транспортного машиностроения Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации. Замечания Службы к Стратегии и плану мероприятий были учтены в окончательной редакции, в частности по развитию конкуренции в производстве подвижного состава.

В результате реализации указанной Стратегии планируется увеличить долю российского транспортного машиностроения на мировом рынке продукции транспортного машиностроения к 2010 г. до 15%, а к 2015 г. – до 18%. В целом реализация Стратегии развития транспортного машиностроения Российской Федерации на период до 2015 г. должна удовлетворить растущие потребности железнодорожного и городского рельсового транспорта, выйти на соответствующий мировому технологический уровень выпускаемой продукции, развить экспортный потенциал отрасли, стимулировать рост производства в смежных отраслях.

В 2006 г. ФАС России одобрила создание ЗАО «Трансмашхолдинг», ставшего лидером российского транспортного машиностроения. ФАС России пошла на одобрение сделки в связи с очевидным положительным социально-экономическим эффектом от ее реализации. Также был проанализирован международный опыт, свидетельствующий о том, что в большинстве стран существует один производитель подвижного состава: Siemens в ФРГ, General Electric в США, ALSTOM во Франции.

В декабре 2007 г. ФАС России одобрила сделку по приобретению ОАО «РЖД» блокирующего (25% + 1) пакета акций ЗАО «Трансмашхолдинг». Таким образом, в капитале компании получил участие крупнейший потребитель продукции транспортного машиностроения, что имеет для него стратегическое значение.

Реформирование оборонно-промышленного комплекса России

Идеи реформирования оборонно-промышленного комплекса (ОПК) России заложены в трех базовых документах: Основах политики Российской Федерации в области развития оборонно-промышленного комплекса на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу, федеральной целевой программе «Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса в 2002–2006 гг.» и государственной программе вооружений на период до 2010 г.

Стратегическая цель реформирования оборонной промышленности на долгосрочный период сформулирована в федеральной целевой программе реформирования оборонно-промышленного комплекса в 2002–2006 гг. и предполагает формирование при активном государственном участии в оборонно-промышленном комплексе интегрированных структур с жесткой вертикалью управления. Реформирование отрасли направлено на решение проблемы технического и технологического перевооружения, повышение конкурентоспособности российского ОПК.

В конце 1980-х – начале 1990-х гг. многие оборонные предприятия занимали монопольное положение на рынках сложной бытовой техники и гражданской продукции производственно-технического назначения. На предприятиях бывшего ВПК в этот период выпускалось от 90 до 100% фотоаппаратов, швейных машин, детских колясок, мини-тракторов и мотоблоков, холодильников, телевизоров, радиоприемных устройств, 95% технологического оборудования для легкой промышленности, 75% грузовых вагонов, 50% медицинской техники и т.д. К концу 1990-х гг. общий объем производства гражданской продукции на предприятиях бывшего оборонного комплекса снизился по сравнению с 1991 г. почти в 5 раз.

Много внимания в последнее время уделяется проблеме развития и модернизации авиационной отрасли России. К сожалению, сегодня конкурентоспособность выпускаемых в нашей стране авиационных двигателей крайне низкая. Рентабельность отрасли сократилась в последние годы с 27 до 7%, а прибыль снизилась почти вдвое. Об этом же говорит уровень продаж отечественных двигателей, который в 15 раз меньше, чем у ведущих компаний мира, например компании «Дженерал электрик»³⁷¹.

«Нынешнее технологическое, финансовое и структурное состояние отрасли не способно удовлетворить спрос, предъявляемый рынком, причем как по объему, так и по качеству. Более того, накопившиеся здесь проблемы уже сегодня тормозят реализацию важнейших проектов в авиастроении», – заявил В. Путин³⁷².

Государство как главный акционер значительной части промышленных активов должно активнее влиять на формирование нашей новой промышленной среды. Прежде всего помочь созданным в ОПК холдингам стать по настоящему современными бизнес-структурами. Для этого необходимо завершить реструктуризацию их активов³⁷³.

Вместе с тем строительство холдингов не может быть самоцелью. «Интеграция оправдана лишь тогда, когда она помогает предприятиям повысить рентабельность производства и расширить присутствие на рынке. И потому руководители холдингов должны добиваться именно этих принципиальных целей», – сказал В. Путин.

В феврале 2006 г. был подписан указ «Об открытом акционерном обществе “Объединенная авиастроительная корпорация”». Корпорация создана в целях сохранения и развития научно-производственного потенциала авиастроительного комплекса Российской Федерации, обеспечения безопасности и обороноспособности государства, концентрации интеллектуальных, производственных и финансовых ресурсов для реализации перспективных программ создания авиационной техники³⁷⁴.

Перед ОАК стоит задача обеспечить к 2025 г. выпуск 300 пассажирских самолетов ежегодно³⁷⁵. Приоритетными направлениями деятельности ОАК являются разработка, производство, реализация, сопровождение эксплуатации, гарантийное и сервисное обслуживание, модернизации, ремонт и утилизация авиационной техники военного и гражданского назначения в интересах государственных и иных заказчиков, включая иностранных, а также внедрение новых технологий и разработок в области самолетостроения.

В рамках своих полномочий ФАС России принимала участие в реформировании оборонно-промышленного комплекса страны. В частности, ФАС России удовлетворила ходатайство о создании ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация» (ОАК) путем внесения в его уставный капитал пакетов акций следующих предприятий:

- ОАО «Туполев»;
- ОАО «Нижегородский авиастроительный завод “Сокол”»;
- ОАО «Межгосударственная авиастроительная компания “Ильюшин”»;
- ОАО «Авиационная холдинговая компания “Сухой”»;
- ОАО «Комсомольское-на-Амуре авиационное производственное объединение им. Ю. А. Гагарина»;
- ОАО «Новосибирское авиационное производственное объединение им. В. П. Чкалова»;
- ОАО «Внешнеэкономическое объединение “Авиаэкспорт”»;
- ОАО «Финансовая лизинговая компания»;

371 Владимир Путин: конкурентоспособность выпускаемых в нашей стране авиационных двигателей крайне, к сожалению, пока крайне низкая [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.derrick.ru/index.php?f=n&id=11821>.

372 Там же.

373 Президент Путин поставил вице-премьеру Иванову задачу возрождения промышленности [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.newsru.com/russia/19feb2007/prom.html>.

374 Подписан указ о создании Объединенной авиастроительной корпорации [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rian.ru/economy/20060221/43676794.html>.

375 Владимир Путин: конкурентоспособность выпускаемых в нашей стране авиационных двигателей крайне, к сожалению, пока крайне низкая [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.derrick.ru/index.php?f=n&id=11821>.

- ОАО «Научно-производственная корпорация “Иркут”»;
- ОАО «Ильющин Финанс Ко.».

«В процессе рассмотрения ходатайства о консолидации государственных пакетов акций предприятий мы провели большую работу по анализу рынка авиастроения России. Мы уверены, что структурные преобразования в отрасли позволят повысить конкурентоспособность России на мировых рынках и обеспечить создание новых моделей самолетов», – заявил заместитель руководителя ФАС России А. Цыганов, комментируя решение антимонопольного ведомства³⁷⁶.

Важно отметить, что предложения ФАС России, учтенные при создании крупных интегрированных структур в ОПК, позволили избежать неоправданной концентрации и централизации на ряде рынков промышленной продукции оборонного значения, предотвратить включение в корпорации непрофильных активов и многочисленных смежников.

ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ ИТОГИ РАБОТЫ ФАС РОССИИ ПО РАССМОТРЕНИЮ ПРОЕКТОВ СОЗДАНИЯ ИНТЕГРИРОВАННЫХ СТРУКТУР В ОПК

За 2006–2007 гг. ФАС России рассмотрела более 30 проектов нормативно-правовых актов о создании или расширении ИС в ОПК, в том числе:

- о создании ФГУП «Научно-производственный центр газотурбостроения “Салют”»;
- о создании ОАО «Научно-производственная корпорация “Оптические системы и технологии”»;
- о создании ОАО «Научно-производственная корпорация парашютостроения»;
- о расширении ОАО «Концерн ПВО “Алмаз-Антей”»;
- о создании ОАО «Концерн “Созвездие”»;
- о создании ОАО «Военно-промышленный концерн “Государственный ракетный центр им. академика В. П. Макеева”»;
- о создании ОАО «Научно-производственная корпорация “Уралвагонзавод”»;
- о создании ОАО «Концерн “Гранит-Электрон”»;
- о создании ОАО «Концерн “Морское подводное оружие – Гидроприбор”»;
- о создании ОАО «Научно-производственный комплекс “Орион-СРС”»;
- о создании ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация» и др.

В ряде случаев ФАС России отказывала в согласовании проектов ИС или направляла их на доработку. Не были согласованы проекты создания ИС:

- ОАО «Пермский центр двигателестроения», так как обозначенная в проектах доля участия государства в уставном капитале структуры – не менее 14% – не могла обеспечить право, позволяющее определять условия ведения данным обществом его хозяйственной деятельности, а также деятельности предприятий, планируемых к вхождению в состав ИС ОАО «ПЦД»;
- ОАО «Корпорация “Двигатели НК”»;
- ФГУП «Рособоронэкспорт». Согласно проекту предусматривалось создание ИС в области газотурбинного двигателестроения. В результате рассмотрения было установлено, что цели и предметы деятельности ФГУП «Рособоронэкспорт» не соответствуют общей концепции создаваемой ИС;
- проекты правовых актов о принятии мер по обеспечению концентрации и рационализации разработки и производства композиционных материалов в Российской Федерации, так как механизм создания и состав участников данной ИС требуют дальнейшего обсуждения.

Другое важное достижение ФАС России в сфере ОПК связано с разработкой и применением механизма обеспечения стратегических интересов государства и национальной безопасности при приобретении предприятий, производящих продукцию для нужд обеспечения оборонно-промышленного комплекса, иностранным инвестором.

Первоначально этот механизм был отработан при удовлетворении ФАС России ходатайства международной группы компаний Alcoa о приобретении контрольных пакетов акций ОАО «Самарский металлургический завод» и ОАО «Белокалитвинское металлургическое производственное объединение» (Ростовская область).

³⁷⁶ ФАС России одобрила создание Объединенной авиастроительной корпорации [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_8169.shtml.

С учетом того, что приобретаемые группой Alcoa предприятия занимают доминирующее положение на российском рынке по отдельным видам изделий из алюминия, а также производят продукцию оборонного назначения, ФАС России выдала покупателю предписания, направленные на обеспечение конкуренции и защиту экономических интересов российского государства.

Кроме того, одобрению сделки со стороны ФАС России предшествовало заключение с группой компаний Alcoa специальных договоров, регулирующих проблемы занятости на приобретаемых предприятиях, оговаривающих ценовую политику новых владельцев и обеспечивающих поставку продукции приобретаемых предприятий по долгосрочным государственным заказам.

Согласно условиям антимонопольщиков Alcoa обязалась в предварительном порядке уведомлять о сделке, которая может повлечь отчуждение 5% активов или 10% акций приобретенных предприятий, а также о перераспределении активов или акций приобретенных предприятий внутри группы Alcoa. Кроме того, в случае, если в ближайшие пять лет американцы захотят приобрести 5% и более активов предприятия, поставляющего на рынок Российской Федерации бокситы, глинозем, первичный алюминий и продукцию алюминиевого проката на сумму не менее 5 млн долларов США в год, компания должна предварительно известить об этом ФАС России.

Alcoa приняла на себя обязательство, что приобретенные ею компании продолжают исполнение всех существующих договоров, включая договоры, имеющие отношение к выполнению государственного оборонного заказа и государственных целевых программ в авиационной и космической сфере. Alcoa также обязалась предоставлять в ФАС России каждое полугодие информацию о ценах на основные виды продукции и об объемах их реализации в Российской Федерации и за рубежом³⁷⁷.

«Покупке группой Alcoa Белокалитвинского и Самарского заводов предшествовало создание специального механизма использования норм антимонопольного законодательства для защиты интересов национальной безопасности и обороноспособности государства, – заявил заместитель руководителя ФАС России А. Цыганов. – Мы намерены развивать такую практику и в дальнейшем»³⁷⁸. «Кому принадлежат заводы, не имеет значения, так как выполнение оборонного заказа прописано в договоре», – прокомментировал сделку и выданные условия заместитель директора «Центра АСТ» Константин Макиенко³⁷⁹.

Год спустя, в 2005 г., ФАС России применила данную методику при рассмотрении сложной сделки по соединению ОАО «АВИСМА титано-магниевого комбинат» к ОАО «Корпорация ВСМПО-АВИСМА» (прежнее наименование ОАО «ВСМПО»). ОАО «Корпорация ВСМПО-АВИСМА» входит в группу крупнейших в мире интегрированных производителей титановой продукции для мирового аэрокосмического комплекса. Экспортные поставки ОАО «Корпорация ВСМПО-АВИСМА» ориентированы преимущественно на рынок авиастроения. Отечественный же рынок титанового проката характеризуется высокой степенью концентрации.

При рассмотрении данной сделки ФАС России учла обращения Минэкономразвития России, Минпромэнерго России, Минобороны России о ситуации, сложившейся с поставками титановой продукции для производства вооружения и военной техники, мнения правительства Свердловской области и администрации Пермской области о возможных социально-экономических последствиях указанной реорганизации для региональных товарных рынков.

В результате в 2006 г. ФАС России удовлетворила ходатайство группы лиц ФГУП «Рособоронэкспорт» о приобретении прав, позволяющих определять условия ведения предпринимательской деятельности ОАО «Корпорация ВСМПО-АВИСМА» с выдачей предписания о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции. С учетом имеющегося опыта с ОАО «Корпорация ВСМПО-АВИСМА» было заключено соглашение, аналогичное соглашению, подписанному компанией Alcoa.

Механизм обеспечения стратегических интересов государства и национальной безопасности применялся ФАС России и при анализе сделки по покупке компанией Siemens контрольного пакета акций ОАО «Силовые машины – ЗТЛ, ЛМЗ, Электросила, Энергомашэкспорт». Проанализировав сделку, ФАС России в сентябре 2007 г. отказала немецкой компании в удовлетворении ходатайства о покупке пакета акций ОАО «Силовые машины».

При рассмотрении ходатайства специалисты антимонопольного органа установили, что на российском рынке энергетического оборудования ОАО «Силовые машины – ЗТЛ, ЛМЗ, Электросила, Энергомашэкспорт»

377 ФАС обнародовала поведенческие условия для Alcoa [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/article/a_1625.shtml.

378 ФАС дает Alcoa разрешение приобрести алюминиевые заводы в Самаре и Ростовской области [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_1242.shtml.

379 Годин А. Пример Alcoa заразителен // Профиль. – 2005. – 17 янв.

по основному перечню выпускаемой продукции для ТЭС, ГЭС и АЭС занимает лидирующие позиции, а его доля на указанном рынке составляет около 37%. Компания Siemens AG также производит поставки энергетического оборудования на российский рынок. Объем поставок на российский рынок составляет около 13% от общего объема заказов российских предприятий ТЭК. В случае реализации указанной сделки совокупная доля немецкой компании на рынке энергетического оборудования в Российской Федерации составила бы около 50%, что позволило бы ей занять доминирующее положение на этом рынке.

В ФАС России посчитали, что переход контроля над компанией к Siemens неминуемо привел бы к возникновению и усилению его доминирующего положения в мире и, как следствие, к росту цен. В итоге Россия могла бы не только потерять перспективные рынки, но и понести ощутимый урон в регионах, традиционно относящихся к сфере наших национальных интересов. Повысились бы цены и на внутреннем рынке. Все это представляло бы реальную угрозу не только экономике, но и энергетической и, следовательно, национальной безопасности России.

Об этом говорил и премьер-министр России Михаил Фрадков³⁸⁰, который заявил, что сделка с Siemens несет угрозу энергетической безопасности страны, поскольку в этом случае «российские компании ТЭК попадут в зависимость от концерна Siemens AG через поставки и обслуживание оборудования». К тому же, сказал премьер-министр, рост цен на более высокотехнологичную продукцию, которую в случае продажи немецкому концерну будут производить «Силовые машины», вызовет рост энерготарифов. Кроме того, Правительство России выразило опасения за научно-технический потенциал страны, который мог бы быть утерян при передаче немецкому концерну контроля над лидером российского энергомашиностроения. И наконец, сделка вступала в противоречие с законодательством о защите государственной тайны и могла привести к утрате Минобороны России и Роскосмоса контроля за выполнением государственных контрактов.

Против покупки акций российского концерна иностранцами выступала и Госдума России. Депутаты приняли обращение к Правительству России, в котором выступили против продажи контрольного пакета акций, так как это могло привести к невыполнению государственного оборонного заказа, утечке информации, имеющей гриф секретности, и снижению мобилизационной готовности России³⁸¹.

Что касается дальнейшей судьбы «Силовых машин», то в июне 2005 г. ФАС России выдала ООО «С. А. Холдинг», представляющему интересы компании «Базовый элемент» («Базэл»), разрешение на покупку 80% акций ОАО «Силовые машины». В «Базэле» заявили, что в случае успешного завершения сделки компания собирается «в партнерстве с другими инвесторами или самостоятельно всесторонне развивать этот актив», «реализовать программу масштабного инвестирования в энергомашиностроительную отрасль России (Siemens был готов вложить в “Силовые машины” 200–300 млн долларов) и активно способствовать созданию национальной энергомашиностроительной корпорации»³⁸².

Заместитель генерального директора «Интерроса» Сергей Батехин заявил, что «основная цель “Интерроса” – создать на базе “Силовых машин” национальную энергомашиностроительную корпорацию с участием государства». По его словам, компания г-на Потанина была бы рада видеть «Базэл» в качестве партнера, но контроль над «Силовыми машинами» должен остаться за «Интерросом» и государством.

Siemens все же получил доступ к «Силовым машинам». В декабре 2005 г. Федеральная антимонопольная служба одобрила покупку компанией Siemens пакета акций ОАО «Силовые машины» в размере 20,619%, удовлетворив ранее ходатайства РАО «ЕЭС России» о приобретении акций «Силовых машин» и получении контроля над 55,417% акций предприятия³⁸³.

Как заявил председатель правления Siemens AG Клаус Кляйнфельд, увеличение участия в «Силовых машинах» является важной составной частью дальнейшего укрепления позиций немецкого концерна в России. «С “Силовыми машинами” для нас открываются интересные возможности роста с учетом ожидаемой модернизации парка электростанций в России. Мы также рассматриваем нашу инвестицию как возможность внести реальный вклад в развитие конкурентоспособной российской промышленности в сфере производства энергетического оборудования», – отметил К. Кляйнфельд³⁸⁴.

380 Премьер-министр с 2004 г. по сентябрь 2007 г.

381 Гаравский А. «Силовые машины» станут сильнее // Красная звезда. – 2006. – 2 февр.

382 Горелов Н., Годованая Я. Дерипаска в хорошей компании // Время новостей. – 2005. – 25 июня.

383 ФАС разрешила Siemens купить пакет акций «Силовых машин» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_4022.shtml.

384 Siemens получает блокпакет акций «Силовых машин» // РБК. – 2006. – 30 янв.

Наконец, 31 августа 2007 г. ФАС России приняла решение об удовлетворении ходатайства компании Highstat Limited, подконтрольной Алексею Мордашову, о приобретении 100% голосующих акций ОАО «Силловые машины – ЗТЛ, ЛМЗ, Электросила, Энергомашэкспорт» и выдала предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции³⁸⁵. Одновременно ФАС России удовлетворила ходатайство компании Stephens Capital Ventures S.A., подконтрольной Олегу Дерипаске, о приобретении 82% голосующих акций ОАО «Силловые машины – ЗТЛ, ЛМЗ, Электросила, Энергомашэкспорт» и выдала аналогичное предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

На основании проведенного анализа конкурентной среды на рынке турбин, турбогенераторов, гидрогенераторов и электрооборудования ФАС России установила, что крупнейшими производителями в Российской Федерации являются ОАО «Силловые машины – ЗТЛ, ЛМЗ, Электросила, Энергомашэкспорт», имеющее на рынке долю около 37%, и ОАО «Энергомашиностроительный альянс» («ЭМАльянс») с долей около 15%; доля группы «Энергомашкорпорация» – около 10%. Доля на рынке, принадлежащая ОАО «Ижорские заводы» (входящему в холдинг «Объединенные машиностроительные заводы»), составляет около 5%, ОАО «Тяжмаш» – около 5%, ОАО «Калужский турбинный завод» – около 5%.

После реализации заявленных в ходатайствах сделок компании будут контролировать 37% рынка продукции в Российской Федерации и при определенных условиях могут занять доминирующее положение на рынке продукции. В связи с этим ФАС России приняла решение удовлетворить ходатайство обеих компаний и выдала одинаковые предписания о совершении действий, направленных на обеспечении конкуренции до тех пор, пока компании владеют 50% + 1 акция ОАО «Силловые машины – ЗТЛ, ЛМЗ, Электросила, Энергомашэкспорт», а именно:

- без предварительного согласования с федеральным антимонопольным органом не предпринимать действий, направленных на прекращение выпуска или необоснованное сокращение производства продукции, в том числе в результате реорганизации производственного процесса в ОАО «Силловые машины – ЗТЛ, ЛМЗ, Электросила, Энергомашэкспорт», реорганизации, ликвидации, банкротства, иного прекращения деятельности ОАО «Силловые машины – ЗТЛ, ЛМЗ, Электросила, Энергомашэкспорт», при условии, что на указанную продукцию сохраняется платежеспособный спрос ее конечных потребителей, осуществляющих деятельность на территории Российской Федерации;
- не допускать отказа со стороны ОАО «Силловые машины – ЗТЛ, ЛМЗ, Электросила, Энергомашэкспорт» в поставке продукции российским потребителям;
- в течение пяти лет после выдачи предписания каждое полугодие предоставлять в федеральный антимонопольный орган информацию об основных показателях хозяйственной деятельности, об объемах производства и поставке на рынок Российской Федерации и за рубеж по всей номенклатуре выпускаемой ОАО «Силловые машины – ЗТЛ, ЛМЗ, Электросила, Энергомашэкспорт» продукции.

Невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа влечет административную ответственность в соответствии с ч. 2.3 ст. 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также согласно ч. 5 ст. 34 закона о защите конкуренции является основанием для признания сделки недействительной в судебном порядке по иску антимонопольного органа.

Важным событием в сфере оборонной промышленности стало вступление в силу Федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в коммерческие организации, имеющие стратегическое значение для национальной безопасности Российской Федерации».

В процессе приватизации предприятий ОПК в связи с неразвитостью нормативно-правовой базы, регулирующей данную сферу, многие стратегические предприятия перешли под контроль иностранных лиц, в том числе офшорных компаний. На сегодняшний день существуют отдельные ограничения на участие отдельных категорий инвесторов в капитале отечественных предприятий. Однако эти нормы не решают в системном, комплексном порядке вопросы защиты стратегических интересов России. Протекционистские меры носят во многом фрагментарный характер.

Закон «О порядке осуществления иностранных инвестиций в коммерческие организации, имеющие стратегическое значение для национальной безопасности Российской Федерации» направлен на обеспечение целостности регулирования экономических взаимоотношений в данной сфере с учетом интересов национальной

385 Федеральная антимонопольная служба удовлетворила ходатайство компании Highstat Limited о приобретении 100% голосующих акций компании ОАО «Силловые машины» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_14900.shtml.

безопасности и защищенности стратегических российских предприятий от иностранных инвесторов. В законе стратегические отрасли делятся на пять блоков: производство спецтехники, вооружений, авиастроение, космическая деятельность, атомная отрасль. Стратегическими могут быть признаны и компании, имеющие «виды деятельности, осуществляемые в условиях естественной монополии»³⁸⁶.

Законодатель предположил, что упорядочение критериев и оснований для применения мер ограничения участия иностранных инвесторов в отдельных отраслях промышленности не только будет способствовать решению поставленной задачи, но и создаст более четкие и понятные зарубежным компаниям правила реализации инвестиционной политики в нашей стране. В 2008 году ФАС России была назначена уполномоченным органом по контролю за иностранными инвестициями.

Закон «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» регулирует отношения, связанные с осуществлением иностранными инвесторами или группой лиц инвестиций в форме приобретения акций (долей), составляющих уставные капиталы хозяйственных обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, а также с совершением иных сделок, в результате которых иностранные инвесторы или группы лиц устанавливают контроль над такими хозяйственными обществами.

Положения закона применяются также к сделкам, совершенным за пределами территории России, и к иным соглашениям, достигнутым за пределами территории России, если целью или результатом таких сделок и таких соглашений является установление контроля со стороны иностранных инвесторов или групп лиц над хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Сделки, которые совершаются иностранными государствами, международными организациями или находящимися под их контролем организациями и в результате совершения которых они приобретают право прямо или косвенно распоряжаться более чем 25% общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы хозяйственных обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, или иную возможность блокировать решения органов управления таких хозяйственных обществ либо приобретают право прямо или косвенно распоряжаться более чем 5% общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы хозяйственных обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства и осуществляющих геологическое изучение недр и (или) разведку и добычу полезных ископаемых на участках недр федерального значения, подлежат предварительному согласованию в порядке, предусмотренном данным законом.

Не подлежат предварительному согласованию сделки с акциями (долями) стратегического хозяйственного общества (за исключением стратегического хозяйственного общества, осуществляющего пользование участком недр федерального значения) в случае, если до совершения таких сделок иностранный инвестор или группа лиц прямо или косвенно распоряжались более чем 50% общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставный капитал данного хозяйственного общества.

Действие закона не распространяется на отношения, связанные с осуществлением иностранных инвестиций и урегулированные другими федеральными законами или ратифицированными в установленном порядке международными договорами, участником которых является Россия. Отношения, связанные с осуществлением иностранных инвестиций в области военно-технического сотрудничества России с иностранными государствами, регулируются законодательством России о военно-техническом сотрудничестве.

К видам деятельности, имеющим стратегическое значение для национальной безопасности Российской Федерации, относятся подлежащие лицензированию в соответствии с законодательством России 42 вида деятельности. В частности, к ним относятся виды деятельности, связанные с проектированием, размещением, сооружением, эксплуатацией ядерных установок и радиационных источников, обращением с ядерными материалами, радиоактивными веществами и отходами, разработкой, производством, распространением, обслуживанием шифровальных (криптографических) средств, выявлением электронных устройств, предназначенных для негласного получения информации, производством, ремонтом, утилизацией вооружения и военной техники, торговлей вооружением, военной техникой и оружием, основными частями и патронами к нему, обеспечением авиационной безопасности, космической деятельностью, разработкой, производством, ремонтом, испытанием авиационной техники, осуществлением теле-

визионного и радиовещания на территории, в пределах которой проживает население, составляющее половину или более половины численности населения субъекта РФ.

Кроме того, к видам деятельности, имеющим стратегическое значение, относятся:

- оказание услуг хозяйствующим субъектом, внесенным в реестр субъектов естественных монополий, в сферах, указанных в п. 1 ст. 4 закона «О естественных монополиях» (за исключением субъектов естественных монополий в сфере услуг общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи, услуг по передаче тепловой энергии и передаче электроэнергии по распределительным электросетям);
- осуществление деятельности хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение в области производства и реализации металлов и сплавов со специальными свойствами, используемых при производстве вооружения и военной техники;
- геологическое изучение недр и (или) разведка и добыча полезных ископаемых на участках недр федерального значения;
- добыча (вылов) водных биоресурсов;
- осуществление деятельности хозяйствующим субъектом полиграфической деятельности, способным обеспечить печать не менее 200 млн листов оттисков в месяц;
- осуществление хозяйствующим субъектом деятельности редакции и (или) издателя периодического печатного издания, продукция которого выпускается тиражом отдельного номера не менее 1 млн экземпляров.

Также к видам деятельности, имеющим стратегическое значение, относится осуществление деятельности хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение: в географических границах России на рынке услуг связи (за исключением услуги по предоставлению доступа к сети Интернет) и включенным в реестр, предусмотренный законом «О защите конкуренции»; на территории пяти и более субъектов Российской Федерации на рынке услуг фиксированной телефонной связи и включенным в реестр, предусмотренный законом «О защите конкуренции»; в географических границах городов федерального значения на рынке услуг фиксированной телефонной связи и включенным в реестр, предусмотренный законом «О защите конкуренции».

Принимала ФАС России участие и в подготовке предложений по реструктуризации космической отрасли. Стратегия реструктуризации космической отрасли до 2015 г., подготовленная Роскосмосом, предполагает создание холдингов путем объединения основных предприятий отрасли, их поставщиков и смежников. По мнению ФАС России, Стратегия нуждается в доработке и дополнительном обсуждении, поскольку возрастают уровни корпоративных рисков и производственного монополизма, усиливаются внутриотраслевые конфликты. При этом корпоративные структуры всех иностранных компаний, работающих на космическом рынке (Boeing, Lockheed Martin, EADS, SAAB AB), выстроены исходя из требований вертикальной интеграции, синергии и диверсификации.

На сегодняшний день при обсуждении практических механизмов реализации указанной Стратегии с заинтересованными ведомствами ФАС России предлагает ряд новаций, связанных с формированием двух-четырёх межотраслевых высокотехнологичных и дифференцированных холдингов, в состав которых могут входить вертикально интегрированные ракетно-космические структуры, объединяющие ключевые элементы продуктовой цепочки космического рынка и обеспечивающие не более 20–25% корпоративных продаж.

Анализ рынков

Ежегодно в промышленности осуществляется большое количество сделок. Многие из них требуют решения ФАС России. При рассмотрении ходатайств о совершении сделок ФАС России проводит анализ соответствующих рынков с целью выяснения состояния конкуренции на рынке и возможного негативного влияния на нее в результате совершения сделки.

Статистика: по данным Управления контроля промышленности ФАС России, за 10 месяцев 2007 г. было рассмотрено более 50 ходатайств по ОПК. По 15 из них были выданы поведенческие требования, направленные на обеспечение конкуренции.

Анализ рынка буровых долот

В марте 2007 г. ФАС России провела анализ рынков буровых долот³⁸⁷. Анализ и оценка состояния рынков буровых долот были проведены при рассмотрении ходатайств ООО «ВБМ-групп» о приобретении 100% акций ОАО «Волгабурмаш» и 100% акций ОАО «Уралбурмаш». При проведении анализа были использованы данные аналитических обзоров PricewaterhouseCoopers и ИК «Проспект», статистические данные, информация, полученная от заводов-производителей и из средств массовой информации.

В результате ФАС России пришла к выводу, что на товарных рынках буровых долот исторически сложилось почти монопольное положение двух ведущих производителей: ОАО «Волгабурмаш» в области долот для нефтегазовой промышленности и ОАО «Уралбурмаш» – для горнорудной.

Товарные рынки буровых долот в Российской Федерации, как и во всем мире, характеризуются высокой концентрацией производства. Отсутствие формальных барьеров для входа на них новых игроков компенсируется высокой капиталоемкостью производства и относительно небольшой емкостью данного рынка. Специалисты ФАС России прогнозируют усиление конкуренции со стороны иностранных производителей. На фоне высоких цен на сырьевые товары предприятия нефтегазовой и горнорудной отраслей могут увеличить бюджет на закупку бурового оборудования.

По данным ФАС России, после объединения российский холдинг ООО «ВБМ-групп» сможет уверенно закрепиться на шестом месте в мире и занять около 13% мирового рынка по объему продукции в натуральном выражении. По широте своей продуктовой линейки холдинг сможет занять третье место в мире.

Анализ рынка нерудных строительных материалов

ФАС России также активно исследует рынки нерудных строительных материалов³⁸⁸ в связи с развитием приоритетного национального проекта «Доступное жилье». Несмотря на то что рынок стройматериалов уверенно растет, до обозначенной в послании Президента России планки в 140 млн кв. м жилья в год еще далеко.

ФАС России провела анализ рынка нерудных строительных материалов (НСМ), который позволил выделить четыре обособленных рынка НСМ: рынок песка, гравия, гранитного щебня и известнякового щебня. Проведенный анализ показал, что рынки нерудных строительных материалов являются в основном высококонцентрированными, на них действует небольшое количество хозяйствующих субъектов, занимающих большие рыночные доли. При этом концентрация на рынках щебня и гравия в 2006 г. еще больше возросла, а на рынке песка в целом осталась неизменной.

По причине высоких транспортных расходов на перемещение нерудных строительных материалов от продавца к покупателю рассматриваемые рынки носят в основном локальный, региональный и межрегиональный характер. Именно поэтому в большей части изученных регионов рынки нерудных строительных материалов являются высококонцентрированными.

Рынки нерудных строительных материалов характеризуются значительными барьерами, в том числе административными, связанными с необходимостью получения лицензий. Главными барьерами для расширения межрегиональной торговли является высокая доля транспортных затрат: при перевозке в соседний регион цена щебня и гравия возрастает на 20–30%, песка – на 90%. В ФАС России отмечают, что изменение цен во многом связано с общей инвестиционной активностью региона. На рост цен также существенное влияние оказывает рост тарифов на перевозки, а также требования к качеству НСМ.

На территории Северо-Западного и Центрального федеральных округов Российской Федерации имеются большие объемы природных запасов нерудных материалов, при этом наибольшие запасы приходятся на месторождения, расположенные в акватории Финского залива, в Ленинградской и Воронежской областях, Республике Карелия. Важно также отметить, что щебень и гравий, добываемые на месторождениях Северо-Западного федерального округа, отличаются высоким качеством, что имеет очень важное значение для хозяйствующих субъектов, использующих нерудные строительные материалы для производства железобетонных изделий, конструкций и строительства в целом. Однако высокие расходы на транспортировку НСМ из этих регионов существенно увеличивают их стоимость для потребителя.

387 Анализ и оценка состояния конкурентной среды на рынке буровых долот в Российской Федерации [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/analysis/metallurgy/a_11892.shtml.

388 Обзор рынка нерудных строительных материалов [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/analysis/metallurgy/a_13085.shtml.

Специалисты ФАС России отметили, что в последнее время наблюдается рост потребления нерудных строительных материалов, связанный в том числе с реализацией государственных программ (приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России»), других программ, предусмотренных актами Правительства Российской Федерации и законодательных органов (постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 26 апреля 2006 г. № 121-СФ «О программе строительства дорог в Российской Федерации»), что в условиях высококонцентрированного рынка может привести к росту цен.

О ПРОГРАММЕ СТРОИТЕЛЬСТВА ДОРОГ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Первый этап программы (2002–2006 гг.) включал в себя работы по поддержанию дорожной сети, уменьшению отставания по срокам ремонтов дорог с одновременным повышением технического уровня и пропускной способности дорог. Также предполагалось продолжение реализации наиболее эффективных инвестиционных проектов в районах наиболее перегруженных движением Московского, Санкт-Петербургского и других дорожных узлов, строительство объектов, обеспечивающих геополитические интересы и безопасность государства.

На втором этапе (2006–2010 гг.) планируется ликвидировать отставание по срокам ремонтов на сети федеральных дорог и сократить его на сети территориальных дорог. Будут значительно увеличены объемы работ по реконструкции существующих автодорог, особенно на подходах к крупным городам. Продолжатся работы на участках, входящих в состав федеральных и основных территориальных дорог, обеспечивающих международные и межрегиональные связи. Объемы финансирования программы составят 2 160 млрд рублей³⁸⁹.

Специалисты антимонопольного органа отмечают, что рост потребления строительных материалов, который необходим для увеличения объемов строительства при отсутствии условий, способствующих увеличению предложения НСМ, также может привести к существенному повышению цен на песок, гравий и щебень, следствием чего станет повышение цен на конечную продукцию, в производстве которой используются НСМ.

По мнению ФАС России, имеются предпосылки для того, чтобы число участников на товарном рынке нерудных материалов увеличилось. Ввиду возрастающих в последние годы объемов гражданского, промышленного, дорожного строительства появляются новые хозяйствующие субъекты, инвестирующие большие денежные средства и планирующие заниматься разработкой гравийных и песчаных карьеров. Вместе с тем на рынке действует значительное количество хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность без соответствующих лицензий.

В анализе антимонопольного ведомства отмечается, что в отдельных регионах производители НСМ сталкиваются с проблемами транспортировки произведенных товаров железнодорожным транспортом. Например, в Ивановской области крупнейший производитель НСМ – ОАО «Хромцовский карьер» – сталкивается с проблемой отдельных злоупотреблений со стороны владельца подъездных путей железнодорожного транспорта. Кроме того, проблему нехватки или несвоевременной подачи вагонов отмечают практически все опрошенные потребители.

В отдельных регионах недропользователи, имеющие соответствующую лицензию, предоставляющую право пользования участком недр, не осуществляют деятельности по добыче (производству) НСМ. Таким образом, возможно искусственное создание дефицита на рынке НСМ. По мнению ФАС России, необходимо создание предпосылок для обеспечения сбалансированности интересов землепользователей и недропользователей. Антимонопольный орган полагает целесообразным установление преимущественного права приобретения земельных участков в границах горного отвода и смежных участков предприятиями, разрабатывающими данные месторождения. Кроме того, целесообразным считается при проведении аукционов (конкурсов) на право пользования участками недр для добычи нерудных строительных материалов обязательное включение в лицензионные условия аукциона (конкурса) положения об изъятии лицензии в случае, если участок недр не разрабатывается в течение определенного периода времени.

В целях стимулирования разработки месторождений НСМ ФАС России предлагала рассмотреть вопрос об установлении льгот по налогам для инвесторов (на период строительства рудников) и добывающих предприятий (на сумму, инвестируемую в развитие производства).

389 Минтранс РФ подготовил проект программы развития автомобильных дорог в России на период до 2010 г. «Дороги России XXI в.» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://uralpress.ru/art12986.htm>.

В связи с тем, что технический уровень оборудования отрасли отстает от мирового, низка степень автоматизации производственных процессов, ощущается нехватка современного оборудования, предлагается уточнить списки ввозимого технологического оборудования с целью освобождения от таможенных пошлин тех видов технологического оборудования и запасных частей, аналоги которых отсутствуют на территории Российской Федерации.

Анализ ФАС России показал, что в целях недопущения ограничения конкуренции на рынках песка, гравия и щебня предлагалось усилить контроль за крупнейшими хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность по производству (добыче) песка, гравия и щебня, в том числе путем проведения мониторинга региональных рынков силами соответствующих УФАС. Кроме того, территориальным органам следует более внимательно подходить к вопросу контроля экономической концентрации на рынках НСМ. Необходимо во всех случаях ограничения конкуренции выдавать предписания о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции (пример – предписание, выданное по результатам рассмотрения ходатайства ООО «ПИК-Неруд» о приобретении акций ОАО «Хромцовский карьер»).

Анализ рынка цемента

ФАС России провела анализ рынка цемента. По данным антимонопольного органа, к 2010–2011 гг. суммарные инвестиции в развитие цементной отрасли превысят 300 млрд рублей, а планируемые к вводу мощности по производству цемента составят не менее 30 млн тонн. В настоящее время объявлено более 50 проектов по строительству новых цементных заводов в 34 регионах Российской Федерации, а также более 20 проектов по строительству новых технологических линий.

Рынок цемента в Российской Федерации состоит из трех обособленных географических рынков цемента. Первый – в географических границах Центрального, Северо-Западного, Приволжского, Уральского, Южного федеральных округов, второй – в географических границах Сибирского федерального округа, третий – южная часть Дальневосточного федерального округа, а также ряд обособленных рынков: остров Сахалин, Камчатка и т.п.

На указанных товарных рынках действуют три доминирующие группы хозяйствующих субъектов: в европейской части России и на Урале – ОАО «ЕВРОЦЕМЕНТ груп» (доля на рынке цемента в пределах пяти федеральных округов составляет 55%; в настоящее время владеет 16 цементными заводами в России и странах СНГ), в Сибирском федеральном округе – ОАО «Холдинговая компания “Сибирский цемент”» (доля на рынке цемента в Сибирском федеральном округе составляет 80%), в Дальневосточном федеральном округе – входящие в одну группу лиц ОАО «Спасскцемент» и ОАО «Теплоозерский цементный завод» (доля указанных предприятий на рынке цемента в Дальневосточном федеральном округе составляет около 90%).

Увеличение объемов производства цемента в достаточно большой степени зависит от обеспеченности производителя цементным сырьем. В последнее время Федеральным агентством по недропользованию, а также органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными в сфере недропользования, проведен ряд аукционов (или объявлено об их проведении) на приобретение права пользования месторождениями цементного сырья.

Самый крупный аукцион по приобретению права пользования Кульбакинским месторождением цементного сырья, расположенным в Ростовской области, с разведанными запасами около 140 млн тонн цементного мергеля состоялся 6 ноября 2007 г. В аукционе приняли участие крупнейшие производители цемента в Российской Федерации, а победителем стало ОАО «Цемент инвест проект», входящее в группу лиц компании Lafarge. При стартовой цене в 8 млн рублей окончательная цена составила 701,6 млн рублей. На указанном участке можно построить цементный завод мощностью 2,5 млн тонн в год, а срок эксплуатации месторождения составит около 30 лет.

Однако, несмотря на массовое проведение аукционов по продаже месторождений цементного сырья (в 2005–2007 гг. проведено более 30), большая часть объявленных аукционов отменяется, в связи с тем что собственники земли, в том числе органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, отказывают в предоставлении ранее согласованного для целей недропользования земельного участка или выставляют за такой участок неадекватно высокую цену. Несоблюдение баланса интересов недропользователей и землепользователей создает опасность возникновения дефицита цементного сырья. ФАС России полагает целесообразным предоставление лицам, получившим лицензию на пользование недрами, земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без проведения конкурсных процедур.

Не менее остро стоит проблема перевозок цемента железнодорожным транспортом. С увеличением объемов производства цемента ситуация с нехваткой специализированных вагонов для перевозки цемента (хопперы-цементовозы) будет только усугубляться. Необходимы разработка и внедрение инвестиционной программы ОАО «Российские железные дороги» по производству специализированного подвижного состава с привлечением к работе крупнейших производителей подвижного состава. Следствием специфики географии размещения производственных мощностей транспортного машиностроения в СССР стало то, что после 1991 г. за пределами Российской Федерации осталось производство целого ряда видов продукции железнодорожного машиностроения, в том числе и хопперов-цементовозов, производство которых только в 2005–2006 гг. освоено некоторыми российскими предприятиями. Вместе с тем ввоз хопперов-цементовозов из-за границы существенно затруднен, в том числе в связи с проблемой длительной сертификации такой продукции ОАО «РЖД».

Также одной из существенных проблем, препятствующих вводу новых производственных мощностей, является проблема присоединения к инженерным сетям и коммуникациям, электрическим и газовым сетям.

По инициативе ФАС России отменена ввозная таможенная пошлина на цемент. По мнению крупнейших потребителей цемента, отмена таможенных пошлин позволит приобретать большее количество цемента за пределами Российской Федерации, в частности в Китае и Турции.

Мировая практика показывает, что отмена таможенной пошлины дает не только сугубо экономический, но еще и стимулирующий эффект, связанный с мнением потребителей, ввозящих товар из-за границы, об устранении административных барьеров и сокращении административных процедур.

По данным ФТС России, ввоз цемента в Российскую Федерацию составил: в 2005 г. – 366 тыс. тонн, в 2006 г. – 670 тыс. тонн, в первом полугодии 2007 г. – 348 тыс. тонн. Основными импортерами цемента в Российскую Федерацию являются Польша, Украина, страны Балтии, Турция и Китай.

Вывоз цемента из Российской Федерации составил: в 2005 г. – 3 049 тыс. тонн, в 2006 г. – 3 207 тыс. тонн, в первом полугодии 2007 г. – 1 103 тыс. тонн. Более 2/3 экспортируемого цемента вывозится в Казахстан, где цены на цемент превышают российские на 20–25%. Кроме того, по данным таможенных органов, таможенная стоимость ввозимого цемента составляет 103 доллара США за тонну, а вывозимого цемента – 97 долларов за тонну. Несмотря на постепенное сокращение объемов вывозимого цемента, ФАС России предлагает увеличить размер пошлины на вывоз цемента и цементного сырья за пределы Российской Федерации.

ФАС России активно пресекает нарушения антимонопольного законодательства на рынке строительных материалов. Одним из самых громких дел в практике антимонопольного органа стало дело против ОАО «ЕВРОЦЕМЕНТ груп», когда ФАС России удалось взыскать с нарушителя самый большой штраф в истории российского антимонопольного ведомства – 267 млн рублей.

СУД УТВЕРДИЛ МИРОВОЕ СОГЛАШЕНИЕ МЕЖДУ ФАС РОССИИ И КОМПАНИЕЙ «ЕВРОЦЕМЕНТ ГРУП»

Федеральный арбитражный суд Московского округа 25 августа 2006 г. утвердил мировое соглашение между Федеральной антимонопольной службой и компанией «ЕВРОЦЕМЕНТ груп». Ранее суд подтвердил право антимонопольного органа заключать мировые соглашения с хозяйствующими субъектами.

Напомним, что по мировому соглашению сумма дохода, незаконно полученного ОАО «ЕВРОЦЕМЕНТ груп» за счет монопольного повышения цен на цемент, подлежащая перечислению в федеральный бюджет, составляет 267 млн рублей. Вместе с тем ФАС России признает, что в настоящее время цена на цемент у этой компании не является монопольно высокой. В 2006 г. «ЕВРОЦЕМЕНТ груп» не увеличивал цены, несмотря на сезонное увеличение цен на рынке цемента, инфляцию, рост тарифов и высокий спрос.

При принятии решения о заключении мирового соглашения ФАС России учитывала, что деятельность ОАО «ЕВРОЦЕМЕНТ груп» имела определенный социально-экономический эффект, например увеличение налоговых поступлений в 2,5 раза (8 млрд рублей в 2005 г.). Кроме того, холдинг намерен реализовать инвестиционную программу по комплексной полномасштабной модернизации и техническому перевооружению цементных предприятий на сумму более 10 млрд рублей.

В мировом соглашении ОАО «ЕВРОЦЕМЕНТ груп» обязуется соблюдать требования антимонопольного законодательства, не предпринимать необоснованных действий по прекращению или ограничению производства цемента без предварительного согласия антимонопольного органа. Кроме того, компания обязуется ежеквартально по требованию ФАС России представлять в антимонопольный орган информацию о текущих отпускных ценах на цемент, а также уведомлять антимонопольное ведомство обо всех сделках, в результате которых компания получает право распоряжаться более чем 15% акций хозяйствующих субъектов.

11 октября 2005 г. комиссия ФАС России признала факт нарушения со стороны ОАО «ЕВРОЦЕМЕНТ групп» ст. 5 закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», которое выразилось в установлении монопольно высокой цены на цемент. ФАС России предписала ОАО «ЕВРОЦЕМЕНТ групп» в срок до 1 ноября 2005 г. снизить отпускную цену на цемент до уровня справедливой конкурентной цены и установила в ноябре 2005 г. средневзвешенную отпускную цену на цемент не выше 1 361 рубля, а максимальную цену на общестроительный цемент в размере 1 497,1 рубля за тонну без НДС и железнодорожного тарифа. Кроме того, в срок до 1 февраля 2006 г. ОАО «ЕВРОЦЕМЕНТ групп» обязано перечислить в федеральный бюджет доход, полученный в результате нарушения антимонопольного законодательства, в размере 1 914,7 млн рублей. ОАО «ЕВРОЦЕМЕНТ групп» предписано в течение пяти лет не увеличивать цены на цемент без предварительного уведомления федерального антимонопольного органа с объяснением причин их изменения. Если антимонопольный орган придет к выводу о необоснованности повышения цен, «ЕВРОЦЕМЕНТ групп» не сможет их изменить.

«Мы удовлетворены достигнутым мировым соглашением, поскольку оно устраняет все негативные последствия нарушения антимонопольного законодательства и одновременно позволяет цементной промышленности развиваться», – заявил руководитель ФАС России Игорь Артемьев³⁹⁰.

В целях недопущения злоупотреблений доминирующим положением и формирования справедливого рыночного ценообразования на цемент ФАС России в августе 2006 г. предложила ОАО «ЕВРОЦЕМЕНТ групп» разместить часть произведенного цемента на бирже. По словам заместителя руководителя ФАС России Анатолия Голомолзина, «ЕВРОЦЕМЕНТ групп» уже начал организовывать новые, рыночные формы торговли цементом. С 2006 г. на Московской фондовой бирже (МФБ) ведутся торги, объемы биржевых продаж постоянно нарастают. На бирже продается от 7 до 17% произведенного компанией цемента. По мнению А. Голомолзина, по мере расширения состава участников торгов биржа будет способствовать формированию рыночных цен³⁹¹.

В качестве торговой площадки ОАО «ЕВРОЦЕМЕНТ групп» выбрало НП «Московская фондовая биржа». На сегодняшний день в отделении «Строительные материалы» МФБ аккредитовано более 400 участников и зарегистрировано более 2 000 клиентов. Кроме ОАО «ЕВРОЦЕМЕНТ групп» к торгам на бирже допущено пять производителей цемента: ОАО «Мордовцемент», ОАО «Новоросцемент», ОАО «Вольскцемент», ОАО «Уралцемент», а также производитель цемента из Турции.

Кроме того, в октябре 2007 г. начались торги цементом на площадке ЗАО «Биржа “Юмекс”» с поставкой цемента в Санкт-Петербург и Ленинградскую область, тем самым создается конкуренция между различными площадками. Компания «Базэлцемент» заявила о выходе с 1 января 2008 г. на биржу «Юмекс» с ориентировочными объемами около 1 млн тонн в месяц.

Федеральная антимонопольная служба направила в Правительство Российской Федерации свои предложения по принятию комплекса мер государственной политики, направленных на предотвращение дальнейшего роста цен на цемент. Предложения включают в себя перечень из 10 мер:

1. Создание условий для увеличения производства цемента в рамках нацпроекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России».
2. Скорейшая отмена ввозных и введение вывозных таможенных пошлин на цемент.
3. Совершенствование биржевой торговли цементом.
4. Проведение государственных интервенций на рынке цемента через товарные биржи.
5. Решение сырьевых и инфраструктурных проблем (несбалансированность интересов землепользователей и недропользователей, острая нехватка элеваторов для хранения цемента, отсутствие программы разведки новых месторождений цементного сырья).
6. Решение проблемы свободного перемещения цемента (пресечение действий ряда региональных администраций, препятствующих свободному перемещению цемента).
7. Решение проблемы нехватки грузовых вагонов (хопперов-цементовозов) для перевозки цемента.
8. Привлечение в Россию крупнейших мировых производителей цемента в качестве институциональных инвесторов.

390 Федеральная антимонопольная служба подписала мировое соглашение с ОАО «ЕВРОЦЕМЕНТ групп» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_7342.shtml.

391 Анатолий Голомолзин: «Конкуренция на рынках недвижимости: сговора нет, проблемы есть» // СНИП (Строительство. Недвижимость. Инвестиции. Проекты.). – 2007. – 8 февр.

9. Внедрение и развитие системы прямых розничных и мелкооптовых продаж цемента населению.
10. Контроль реализации инвестиционных программ крупнейших производителей цемента.

По мнению ФАС России, принятие и реализация такого комплекса мер позволят обеспечить рост производства строительных материалов и создание условий для объективного и недискриминационного ценообразования на строительные материалы.

В сентябре текущего года Федеральной антимонопольной службой проведено контрольное мероприятие по проверке соблюдения МФБ антимонопольного законодательства при организации торгов цементом. По результатам контрольного мероприятия выявлено, что механизм торговли на МФБ может способствовать созданию ажиотажного спроса на цемент.

В целях предотвращения необоснованного роста цены на цемент при проведении биржевых торгов цементом ФАС России рекомендовала установить в правилах биржевой торговли в секции товарного рынка МФБ механизмы, направленные на выполнение следующих принципов формирования объективной рыночной цены, а именно:

- один брокер у одного клиента;
- запрет на совмещение в одном лице клиента и брокера;
- запрет на подачу клиентских заявок брокерами;
- запрет на одновременное участие в торгах клиента и подача им брокеру клиентской заявки.

Несмотря на видимое отсутствие дефицита цемента при сравнении годовых объемов потребления и производства цемента, в летние периоды (с мая по октябрь), когда строительство ведется наиболее интенсивно, дефицит цемента может достигать 3 млн тонн, что приводит к возникновению ажиотажного спроса и, как следствие, повышению цены. Для устранения возникающего в период массового спроса повышения цены на цемент целесообразно введение уже отработанного на рынке зерна механизма государственных интервенций. Для осуществления интервенций предлагается выбрать на конкурсной основе специальную компанию, которая будет осуществлять закупки цемента за рубежом с поставкой его через биржу в период сезонного увеличения спроса.

По данным ежемесячного мониторинга цен на цемент, проводимого ФАС России со второго полугодия 2005 г., средневзвешенная цена на цемент, приобретаемый конечными потребителями, увеличилась с начала 2007 г. более чем в 2 раза. В то же время цены посредников превышают цены производителей цемента на 40–50%.

В настоящее время ОАО «ЕВРОЦЕМЕНТ груп» по предложению ФАС России реализует программу развития собственной розничной сети продаж цемента частным клиентам. На базе 14 сбытовых филиалов созданы пункты торговли цементом, а также магазины, реализующие цемент населению. Общий объем среднемесячных продаж цемента потребителям – частным лицам составляет более 47 тыс. тонн, а в летний период – около 65 тыс. тонн. Продажа цемента производится без наценки, по ценам заводов-производителей, действующим на момент отгрузки. Кроме того, ОАО «ЕВРОЦЕМЕНТ груп» реализуются мероприятия по расширению рынка продаж цемента непосредственно населению через крупные региональные розничные торговые сети.

Анализ рынка труб

Другим важным направлением деятельности антимонопольного органа стал контроль за ситуацией на рынке труб. Анализ состояния конкуренции на этом рынке, проведенный ФАС России, показал, что товарный рынок труб является конкурентным³⁹². В то же время рынок труб большого диаметра характеризуется высоким уровнем концентрации. Рынок труб открыт для межрегиональной и международной торговли. Но следует отметить, что российские производители труб ориентированы преимущественно на внутренний рынок.

Снижение объемов производства труб в 2002 г. было связано со снижением инвестиционной активности предприятий нефтегазового комплекса, что привело к снижению объемов закупки труб нефтяного сортамента, а также потерями производства из-за недостаточного обеспечения передельным металлом (штрипсом) трубоэлектросварочных станков малых размеров (до 114 мм).

Ужесточение конкуренции на внутреннем и внешнем рынках вынуждает отечественные трубные предприятия проводить модернизацию производства в целях снижения энергозатрат, повышения производительности

392 Анализ состояния конкуренции на рынке труб в 2002–2003 гг. [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/competition/goods/analysis/a_346.shtml.

труда, расширения сортамента продукции, создания систем качества в соответствии с требованиями международных стандартов. Следует отметить, что до 70% работ по модернизации производства трубопроизводители осуществляют за счет собственных средств с незначительным привлечением отечественных и западных кредитов. Необходимым условием для привлечения инвестиций является прогнозируемость тарифной политики естественных монополий на два-три года вперед, что позволит улучшить инвестиционный климат.

Рынок труб требует усиленного контроля за рыночными показателями крупнейших хозяйствующих субъектов и структур, в том числе производителей сырья для трубной промышленности, а также за имущественными отношениями между хозяйствующими субъектами с целью предупреждения злоупотреблений доминирующим положением и поддержания благоприятной конкурентной среды на соответствующих товарных рынках.

Анализ рынка трансформаторной стали

ФАС России также провела анализ рынка трансформаторной стали³⁹³. Электротехническая сталь является одним из основных материалов для электротехнической и электронной промышленности. Электротехническую сталь по способу производства, магнитным свойствам и кристаллографической структуре можно разделить на две подгруппы: трансформаторную и динамную.

Трансформаторная сталь, или электротехническая анизотропная сталь текстурованная, с выраженным зерном широко применяется при производстве силовых трансформаторов и обладает особыми свойствами – низкими удельными магнитными потерями. Марка трансформаторной стали определяется в первую очередь величиной магнитных потерь, а также такими параметрами, как толщина и качество покрытия.

Данный вид стали является одним из наиболее высокотехнологичных и дорогостоящих, поскольку требует значительных производственных затрат. Отношение затрат на переработку к стоимости исходного сырья, энергетических и вспомогательных материалов для трансформаторной стали составляет 65–80%, а для автолиста и высокопрочных сварных труб этот показатель составляет 20–40%.

Предприятия по производству трансформаторного проката и его потребители расположены более чем в пяти регионах России, поэтому рынок можно определить как федеральный, а его географические границы – в границах территории Российской Федерации.

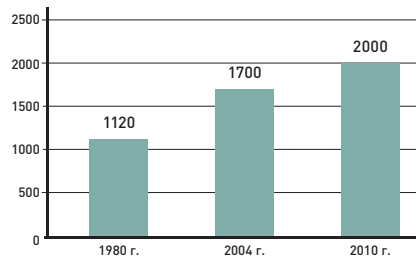
Мировая практика в сфере антимонопольного законодательства не ограничивает географические границы рынка трансформаторной стали территорией. Производство трансформаторной стали сосредоточено в Японии, США, России, ЕС, Китае. На долю этих стран приходится около 90% производства трансформаторной стали.

В настоящее время российский рынок трансформаторной стали активно интегрируется в мировое сообщество. Российские производители являются полноценными участниками мирового рынка трансформаторной стали, экспортируя практически всю продукцию за рубеж вследствие малых объемов потребления в России. Предполагается, что совместные усилия «НЛМК» и «ВИЗ-Сталь», направленные на развитие научно-технической базы, разработку и внедрение новых технологий, позволят сохранить конкурентоспособность как на внутреннем, так и на международном рынке электротехнических сталей.

Несмотря на отсутствие импорта трансформаторной стали в Россию, что объясняется превосходством отечественной продукции по показателю «цена/качество», российские потребители имеют возможность обратиться к зарубежным производителям: в России работают представительства крупнейших иностранных производителей. В анализе ФАС России говорится, что в связи с возможным изменением технических требований, предъявляемых к продукции предприятий электротехнической промышленности, возможно увеличение импорта трансформаторной стали.



Сокращение числа мировых производителей трансформаторной стали



барьеры, например 5-процентная пошлина на импорт трансформаторной стали.

Таким образом, рассматривая вопрос образования группы компаний ОАО «НЛМК» и ООО «ВИЗ-Сталь», ФАС России учитывала, что 90% произведенной трансформаторной стали поставляется на экспорт и при потере конкурентоспособности на внешнем рынке производство в России будет прекращено. Присутствие России на мировом рынке высокотехнологичной металлопродукции является стратегически важным. В то же время, учитывая, что Еврокомиссия не ограничивает географические границы рынка трансформаторной стали территорией одного государства, рынок трансформаторной стали в России является конкурентным.

В связи с удовлетворением ходатайства ОАО «НЛМК» о приобретении 100-процентной доли в уставном капитале ООО «ВИЗ-Сталь» задачей ФАС России является контроль за ценовой политикой производителей и контроль за ситуацией на рынке трансформаторной стали в связи с обострением конкуренции на мировом рынке трансформаторной стали.

ФАС России выдала ОАО «НЛМК» предписание, направленное на обеспечение конкуренции, а также обеспечение договора между ОАО «Новолипецкий металлургический комбинат» и ОАО «Государственная акционерная компания «Оборонпромкомплекс»». Согласно предписанию:

1. ОАО «НЛМК» гарантирует, что ООО «ВИЗ-Сталь» продолжит исполнение всех краткосрочных и (или) долгосрочных контрактов.
2. Компания обязуется не предпринимать действий (бездействия), направленных на прекращение производства на ОАО «НЛМК» и ООО «ВИЗ-Сталь», без предварительного согласия федерального антимонопольного органа.
3. ОАО «НЛМК» и ООО «ВИЗ-Сталь» запрещается предпринимать действия (бездействие), направленные на прекращение или ограничение производства отдельных марок электротехнических сталей без предварительного уведомления федерального антимонопольного органа.
4. ОАО «НЛМК» обязуется организовать работу таким образом, чтобы обеспечить наличие производственных мощностей для удовлетворения потребностей покупателей на рынке Российской Федерации в тех случаях, когда ОАО «НЛМК» или ООО «ВИЗ-Сталь» являются единственными производителями или занимают доминирующее положение на рынке продукции.
5. При заключении договоров на поставку электротехнических сталей ОАО «НЛМК» и ООО «ВИЗ-Сталь» обязуются обеспечить недискриминационные ценовые условия независимо от того, входят или не входят хозяйствующие субъекты в одну группу лиц с ОАО «НЛМК».
6. ОАО «НЛМК» и ООО «ВИЗ-Сталь», а также иные хозяйствующие субъекты, входящие в группу лиц ОАО «Новолипецкий металлургический комбинат», в течение 20 лет не должны увеличивать цены на электротехническую сталь более чем на 3% в месяц без предварительного уведомления федерального антимонопольного органа о намечаемом увеличении цен с объяснением причин их изменения.

Анализ ФАС России показал, что ценовая и сбытовая политика производителей в основном ориентирована на конъюнктуру рынка. Главной причиной расхождения цен разных производителей являются качественные характеристики продукции.

Анализ ФАС России показал, что проблемы предприятий-производителей сводятся к следующему:

- износ основных фондов;
- отсутствие передовых технологий;
- антидемпинговые расследования.

В качестве экономических барьеров для входа на рынок специалисты антимонопольного ведомства назвали высокие первоначальные затраты и высокую стоимость патентов и научных исследований. Существуют также и административные

Невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа влечет наложение штрафа в соответствии с ч. 2 ст. 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также согласно п. 9 ст. 18 закона о конкуренции является основанием для признания сделки недействительной в судебном порядке по иску антимонопольного органа.

Анализ рынка железорудного сырья

В 2005 и 2007 гг. ФАС России проводила полномасштабные обследования рынка железорудного сырья³⁹⁴. Анализировалась информация об объемах производства, объемах реализации продукции и ее территориальной структуре, динамике и структуре себестоимости, рентабельности и отпускных ценах предприятий-производителей, а также о причинах роста цен. По результатам анализа установлено:

- рынок железорудного сырья в России является умеренно концентрированным;
- основные барьеры для входа на рынок: высокая стоимость первоначальных затрат, большой срок до начала их возмещения, система лицензирования;
- главная особенность рынка: вертикальная интеграция основных производителей железорудного сырья с крупнейшими металлургическими предприятиями России;
- задачей ФАС России является контроль за ценовой политикой участников рынка и контроль за ситуацией на рынке ЖРС в связи с планами создания Евразийской ГМК.

Пресечение нарушений антимонопольного законодательства Дело в отношении металлургических компаний

Начиная с 2002 г. в стране наблюдается устойчивый рост цен на прокат черных металлов. Особенно резкий скачок цен на прокат произошел в четвертом квартале 2002 г. – первом квартале 2003 г. – в среднем на 40–45%. Анализ отпускных цен на листовую прокат, выпускаемый ОАО «Северсталь», ОАО «Новолипецкий металлургический комбинат» и ОАО «Магнитогорский металлургический комбинат», указывал, что в действиях данных хозяйствующих субъектов содержатся признаки нарушения п. 1 и 2 ст. 6 закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» в части установления и поддержания цен, а также ущемления интересов других хозяйствующих субъектов, в связи с чем в ноябре 2003 г. было возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства.

Анализ рынка штрипса, используемого для производства труб нефтегазового сортамента, показал, что совокупная доля ОАО «Северсталь» и ОАО «Магнитогорский металлургический комбинат» составляет более 65%. В период с июля 2002 г. по март 2003 г. ОАО «Северсталь» и ОАО «Магнитогорский металлургический комбинат» повысили цены на штрипс в среднем на 35%.

В рассматриваемый период происходило практически одновременное повышение цен на штрипс марки 17Г1С-У, произведенный ОАО «ММК» и ОАО «Северсталь». Разница цен на штрипс данной марки у ОАО «Северсталь» и ОАО «ММК» при поквартальном исчислении не превышала 7%. Это дало комиссии антимонопольного ведомства по рассмотрению дела основание квалифицировать действия ОАО «ММК» и ОАО «Северсталь» по повышению цен на штрипс, используемый для производства труб нефтегазового сортамента, как согласованные, ограничивающие конкуренцию на рынке штрипса, используемого для производства труб нефтегазового сортамента, а также на рынке труб нефтегазового сортамента. По результатам рассмотрения дела ОАО «ММК» и ОАО «Северсталь» было выдано предписание о прекращении нарушения п. 1 ст. 6 закона о конкуренции, выразившегося в согласованных действиях по повышению цен на штрипс, используемый для производства труб нефтегазового сортамента. ОАО «Северсталь» и ОАО «ММК» обратились в арбитражный суд с заявлением об отмене выданного предписания. В 2004 г. Арбитражный суд г. Москвы, Девятый арбитражный апелляционный суд г. Москвы, Федеральный арбитражный суд Московского округа удовлетворил требования ОАО «Северсталь», ОАО «ММК», отменив предписание ФАС России.

Дело в отношении ОАО «Заволжский моторный завод»

ОАО «Заволжский моторный завод» (ОАО «ЗМЗ») представило в Федеральную антимонопольную службу документы, подтверждающие исполнение предписания комиссии ФАС России, выданного по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

394 Ситуация, сложившаяся на рынке железорудного сырья [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/analysis/metallurgy/a_14008.shtml.

Ранее ФАС России признала факт частичного устранения нарушения ОАО «ЗМЗ» путем внесения с 1 июня 2007 г. изменений в дилерские соглашения и решила выдать предписание, направленное на полное прекращение нарушения и недопущение практики заключения ограничивающих конкуренцию соглашений в будущем.

Дело в отношении ОАО «ЗМЗ» было рассмотрено по жалобам ООО «НТЦ “Родос”» (Московская область), ООО «Завод сцеплений» (Тюменская область) и ООО «Информ-Авто» (Нижегородская область). Нарушение выразилось в координации экономической деятельности при помощи соглашений, обязывающих дилеров препятствовать попаданию на товарный рынок продукции иных, конкурирующих с ОАО «ЗМЗ», организаций.

По итогам рассмотрения дела ФАС России обязала ОАО «ЗМЗ» внести поправки во все заключенные производителем дилерские соглашения, указывающие на то, что дилер, дистрибьютор, субдилер ОАО «ЗМЗ» вправе закупать, продавать, хранить, рекламировать детали, узлы, агрегаты других поставщиков той же номенклатуры, что и поставляемая ОАО «ЗМЗ».

Согласно письму ОАО «ЗМЗ», продукция номенклатуры ОАО «ЗМЗ» альтернативных производителей, которая не включена в перечень номенклатуры, рекомендованной ОАО «ЗМЗ» к распространению, может реализовываться дилером, дистрибьютором, субдилером на площадях, которые не оформлены специальным образом как место продажи фирменной продукции ОАО «ЗМЗ». Соответственно на данных площадях дилер, дистрибьютор, субдилер ОАО «ЗМЗ» вправе закупать, продавать, хранить, рекламировать детали, узлы, агрегаты других поставщиков той же номенклатуры, что и поставляемая ОАО «ЗМЗ». Такую продукцию дилер, дистрибьютор, субдилер вправе закупать, продавать, хранить, рекламировать вне зависимости от того, включена эта продукция ОАО «ЗМЗ» в списки рекомендованной или разрешенной для реализации продукции. Кроме того, ОАО «ЗМЗ» разъяснило права дилеров на своем официальном сайте.

Начальник Управления контроля промышленности ФАС России А. Ульянов отметил факт полного исполнения ОАО «ЗМЗ» предписания ФАС России. По его словам, это будет иметь важное значение для развития конкуренции на рынке автокомпонентов и поддержки малого бизнеса в данной сфере. В развитых странах данная отрасль обеспечивает до 10% ВВП и занятости, служит генератором инноваций, причем решающую роль играет именно малый бизнес³⁹⁵.

Расследование действий Роспрома

Без возбуждения дела устранено нарушение антимонопольного законодательства Роспромом, выразившееся в издании ГОСТ по использованию огнетушителей в комплекте при эксплуатации автотранспортных средств. Первоначальная редакция ГОСТ ограничивала возможность использования исключительно порошковыми и хладоновыми огнетушителями. Таким образом, другие виды огнетушителей вытеснялись с рынка. После рассмотрения заявлений и направления соответствующих запросов в ГОСТ были внесены соответствующие изменения.

Расследование действий производителей взрывчатых веществ

Без возбуждения дела устранено нарушение антимонопольного законодательства производителями взрывчатых веществ. В ФАС России обратилось ОАО «ММК» с жалобой на действия указанных компаний, которые отказываются заключать договор напрямую и направляют потребителей к посреднической организации. После направления запросов отказы в заключении прямых договоров прекратились.

Дело в отношении ОАО «Металлургический завод “Электросталь”»

Весной 2007 г. в ФАС России обратилось ФГУП «ММПП “Салют”» с жалобой на установление монопольно высоких цен поставщиками сырья и комплектующих. По результатам рассмотрения указанной жалобы ФАС России возбудила дело о нарушении антимонопольного законодательства в отношении ОАО «Металлургический завод “Электросталь”» по признакам нарушения п. 1 ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О защите конкуренции» (установление монопольно высокой цены).

Сейчас готовится к возбуждению дело по признакам нарушения антимонопольного законодательства в сфере распространения стрелкового вооружения.

395 ОАО «ЗМЗ» исполнило предписание ФАС России об устранении нарушений антимонопольного законодательства [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_16373.shtml.

Экспертные советы при Федеральной антимонопольной службе

На заседании экспертного совета по развитию конкуренции в сфере металлургии, созданного в 2007 г., были рассмотрены вопросы, касающиеся состояния российского рынка железорудного сырья, а также результаты рассмотрения ФАС России сделки по приобретению компанией United Company RUSAL Limited 100% акций с правом голоса в уставных капиталах компаний RUSAL Limited и SUAL International Ltd. Решением экспертного совета созданы рабочие группы по совершенствованию антимонопольного законодательства и анализу ситуации на рынке железорудного сырья.

Также в 2007 г. был создан экспертный совет по развитию конкуренции в сфере строительства и промышленности строительных материалов. На заседаниях совета рассматривались вопросы организации биржевой торговли цементом, а также обсуждался обзор рынка нерудных строительных материалов. Создана рабочая группа по развитию биржевой торговли цементом.

В ближайшем будущем ФАС России планирует продолжить в пределах своей компетенции участие в реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», в том числе разработать механизм биржевой торговли основными строительными материалами.

Антимонопольное ведомство стремится активизировать свое участие в создании интегрированных структур в оборонно-промышленном комплексе.

В ближайшее время в соответствии с планом работ будут осуществлены проверки ряда хозяйствующих субъектов на предмет выполнения ими требований антимонопольного законодательства, а также исполнения ранее выданных ФАС России предписаний. Кроме того, антимонопольный орган намерен усилить контроль за монополистической деятельностью на социально значимых товарных рынках.

Подводя итог сказанному, отметим, что российская промышленность нуждается в реформировании. Годы упадка сменяются новой тенденцией – ростом внимания Правительства России к проблемам в этой сфере и желанием возродить былую мощь промышленного комплекса. И не последняя роль в этом процессе отводится российскому антимонопольному органу.

Знание – сила!

Коррупция в России превратилась во всеобъемлющую угрозу национальным интересам и безопасности страны. Борьба с ней является сегодня одной из наиболее важных задач, стоящих перед российским государством.

Эффективным механизмом борьбы с коррупцией является повышение информационной прозрачности деятельности органов власти в России. Как отмечают многие эксперты, информационно закрытые системы сегодня неконкурентоспособны. Поэтому информационная прозрачность – движущая сила общества и власти. Она не только влияет на изменение правил поведения власти, повышая ее ответственность и эффективность работы на благо общества, но и способствует качественному изменению самого общества³⁹⁶.

В тех странах, где люди имеют полноценную информацию о деятельности власти, государство соблюдает права и свободы человека, работает ответственно и эффективно на общее благо. С другой стороны, закрытость, утаивание правды, монополия на информацию есть основное оружие бюрократии, с помощью которого она пытается навязать обществу свою волю, оставаясь при этом без контроля. Следствием является ее безответственность, беззаконие, коррумпированность, некомпетентность и недееспособность в служении людям³⁹⁷.

Информационная прозрачность модернизирует страну, создает условия для роста ее конкурентоспособности, укрепления государства, гражданского общества и в конечном итоге искоренения коррупции.

КСТАТИ

В 2006 г. Россия заняла 127-е место из 163 в рейтинге «Индекс восприятия коррупции», составленном международным общественным движением по противодействию коррупции «Трансперенси Интернешнл». Согласно докладу организации, Россия по уровню противодействия коррупции оказалась рядом с Руандой, Гондурасом и Филиппинами. Самыми некоррумпированными государствами являются Финляндия, Исландия и Новая Зеландия. В этих странах зафиксирован наименьший уровень восприятия коррупции, равный 9,6 балла. Кроме того, в десятку стран с самым низким индексом восприятия коррупции (ИВК) входят Дания, Сингапур, Швеция, Швейцария, Норвегия, Австралия и Нидерланды.

Среди самых коррумпированных экспертами были названы Гвинея (160-е место), Ирак (161-е), Мьянма (162-е). Рейтинг замыкает Гаити – эта страна заняла 163-е место.

Накануне отмечаемого 9 декабря Всемирного дня борьбы с коррупцией центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р» представил результаты исследования «Барометр мировой коррупции – 2007». Данные исследования показывают, что на российском антикоррупционном фронте без перемен. Граждане по-прежнему высоко оценивают уровень коррумпированности практически всех областей своей жизни и свидетельствуют, что им приходится довольно часто платить взятки в случаях контакта с правоохранительными органами, с системой образования и здравоохранения.

Руководитель ФАС России Игорь Артемьев поставил задачу снижения коррупционных факторов риска в ведомстве. Предполагается, что этой цели можно достигнуть за счет реализации следующих направлений деятельности ведомства:

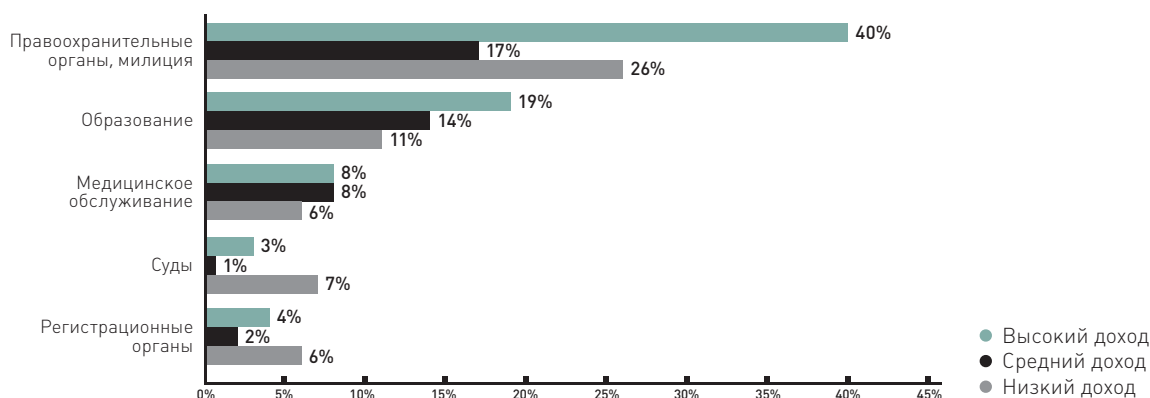
- повышения информационной открытости ФАС России;
- внедрения антикоррупционной программы ведомства;
- создания коллегиальных органов принятия решений (комиссий по рассмотрению дел);
- работы специального контрольного отдела внутри ФАС России;
- четкой регламентации деятельности ведомства;
- активной политики адвокатирувания конкуренции и других механизмов.

Рассмотрим подробнее некоторые инициативы ФАС России по снижению коррупционных рисков внутри ведомства и повышению прозрачности деятельности антимонопольного органа.

396 Аринин А. Инструменты противодействия коррупции [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kreml.org/other/80278055>.

397 Там же.

Процент заплативших взятку при контакте с правоохранительными органами, судами, регистрационными органами, органами здравоохранения и образования, по данным ТИ «Барометр мировой коррупции – 2007»



Антикоррупционная программа ФАС России

Как и во многих других органах государственной власти, принимающих важные для граждан и бизнеса решения и обладающих правом разрешать или запрещать то или иное действие, в ФАС России также существуют коррупционные риски, связанные с выполнением чиновниками своих функций.

В ФАС России признают, что существуют следующие факторы коррупционного риска:

- наличие полномочий, влияющих на распределение ресурсов;
- наличие высокой степени свободы действий при применении штрафных санкций в рамках КоАП Российской Федерации;
- высокая интенсивность и повторяемость контактов с объектами антимонопольного регулирования, а в ряде случаев – прямая или косвенная зависимость от них (согласование назначения руководителя территориального органа, расположение в помещениях, являющихся собственностью субъектов Российской Федерации, муниципалитетов либо коммерческих структур);
- наличие доступа к сведениям, составляющим охраняемую законом тайну.

Для минимизации этих рисков был разработан проект антикоррупционной программы ФАС России, представленный в декабре 2006 г. в Торгово-промышленную палату Российской Федерации для широкого обсуждения предпринимателями. Главная цель антикоррупционной программы ФАС России заключается в повышении эффективности функционирования федерального антимонопольного органа и его территориальных органов за счет снижения рисков проявления коррупции. К задачам программы относятся:

- повышение уровня открытости ФАС России;
- регламентация исполнения сотрудниками ФАС России отдельных полномочий;
- повышение независимости деятельности руководителей территориальных органов ФАС России от объектов регулирования;
- повышение эффективности контроля за информационными процессами;
- совершенствование механизма кадрового обеспечения ФАС России;
- повышение уровня материального вознаграждения работников ФАС России.

Меры по устранению всех указанных факторов потребуют использования механизмов общественного контроля, сокращения дискреционных полномочий ведомства и его сотрудников, создающих возможности злоупотребления должностными полномочиями, сокращения возможностей заинтересованных лиц оказывать давление на сотрудников ФАС России при принятии решений в области антимонопольного регулирования.

Уменьшению числа факторов риска будет также способствовать сокращение возможностей обмена информацией, ее использования в корыстных целях, а также возможностей принятия на ее основе субъективных, нацеленных на удовлетворение корыстных интересов решений.

Одним из возможных способов решения проблемы также могут стать недопущение приема на государственную гражданскую службу в ФАС России граждан, преследующих противоправные цели, минимизация возможностей возникновения у работников ФАС России конфликтов интересов, повышение степени добросовестности выполнения сотрудниками ФАС России должностных обязанностей за счет создания действенной системы материальных стимулов.

Социально-экономический эффект от внедрения программы, по идее разработчиков, должен привести к снижению коррупционных рисков в ФАС России, предотвращению служебных нарушений, исключить не санкционированное и незаконное распространение информации, являющейся коммерческой или служебной тайной, повысить эффективность функционирования ведомства. Все эти позитивные изменения будут способствовать повышению эффективности расходования средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, более эффективной защите и развитию конкуренции, повышению конкурентоспособности предприятий, повышению благосостояния потребителей.

Институт общественного проектирования при участии Института сравнительных социальных исследований провели исследование «Природа и структура коррупции в России». Исследование показало, что наиболее высокий уровень коррупции наблюдается в налогообложении, судебной системе и правоохранительных органах (ГИБДД), в здравоохранении, при имущественных спорах, а также в субъектах естественных монополий – ОАО «Газпром», ОАО «РЖД», ОАО «АК «Транснефть»»³⁹⁸.

Важно отметить, что одним из первых шагов по реализации антикоррупционной программы ведомства стала разработка и принятие административных регламентов исполнения государственных функций:

- по осуществлению государственного контроля за экономической концентрацией, осуществляемой группой лиц;
- по осуществлению контроля за ограничивающими конкуренцию соглашениями хозяйствующих субъектов;
- по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии при размещении заказа на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;
- по осуществлению контроля и надзора за действиями субъектов оптового рынка в части установления случаев манипулирования ценами на электрическую энергию (мощность) на оптовом рынке электрической энергии (мощности);
- по даче разъяснений по вопросам применения федеральным антимонопольным органом антимонопольного законодательства;
- по осуществлению государственного контроля за деятельностью Администратора торговой системы оптового рынка электрической энергии (мощности);
- по рассмотрению дел, возбужденных по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе;
- по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства.

Разработка и внедрение административных регламентов направлены на оптимизацию исполнения государственных функций, закрепленных за ФАС России, посредством четкого закрепления процедурных и процессуальных норм их реализации, а также на совершенствование имеющихся и создание новых эффективных механизмов досудебного обжалования действий и решений ФАС России и ее должностных лиц.

В январе 2008 г. Минюст России зарегистрировал первый регламент ФАС России по контролю размещения госзаказа. Регламент определяет права сторон – заказчика и участников размещения заказов – при подаче и рассмотрении жалоб, а также порядок действий контролирующего органа по принятию решений по жалобам. Этот документ стал неотъемлемой частью регламентации работы контролирующего органа и обязателен для исполнения всеми сотрудниками центрального аппарата ФАС России и ее территориальных органов.

По мнению статс-секретаря – заместителя руководителя ФАС России Андрея Цариковского, регламент позволит добиться большей прозрачности в процессе рассмотрения жалоб, а следовательно, еще большей открытости в работе контролирующего органа. «Это стало новым шагом в регламентации работы ФАС России в сфере контроля госзаказа», – отметил А. Цариковский³⁹⁹.

398 Взятки откатились [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://anticorr.ru/news/news0x102x3308.html>.

399 Минюст зарегистрировал первый регламент ФАС России по контролю размещения госзаказа [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_16880.shtml.

По словам министра экономики и торговли России Германа Грефа⁴⁰⁰, «зная административные регламенты, можно будет отслеживать, где, в какой точке решения застревают и какими они выходят после этой точки. Это налагает очень большую ответственность на лиц, принимающих решения»⁴⁰¹.

ФАС РОССИИ ПОЛУЧИЛА ВЫСОКУЮ ОЦЕНКУ В НАЦИОНАЛЬНОМ РЕЙТИНГЕ ПРОЗРАЧНОСТИ ЗАКУПОК

Федеральная антимонопольная служба получила оценку «высокая прозрачность» в Национальном рейтинге прозрачности закупок среди федеральных органов власти.

Кроме ФАС России в рейтинге участвовало 93 федеральных министерства, агентства и службы, все субъекты Российской Федерации, 50 муниципальных закупщиков, лидирующих по количеству населения, а также 100 крупнейших российских компаний. Рейтинг подготовила аналитическая группа проекта «Национальный рейтинг прозрачности закупок» в рамках общественной инициативы «Рейтинг прозрачности – 2007».

Цель составления подобного рейтинга – получить полноценную картину состояния национального рынка закупок, оценить в результате финансовые потери государства и корпоративного сектора от коррупции и выявить лучших национальных закупщиков. По итогам анализа практики закупок лидеров рейтинга подготовлены универсальные рекомендации по повышению качества управления закупками, пресечению манипулирования ценами, обеспечению контроля за проведением процедур закупок и т.д.

Для достижения другой поставленной цели – повышения прозрачности и предсказуемости деятельности ведомства – активно реализуется программа адвокатирувания конкуренции.

Адвокатирувание конкуренции

«ФАС России может и должна не только использовать правоприменительные механизмы для защиты конкуренции, но и взаимодействовать с другими государственными ведомствами, вести постоянный диалог с бизнес-структурами, повышать информированность общества о пользе конкуренции», – заявил глава ФАС России И. Артемьев в одном из своих интервью⁴⁰².

Существуют разные оценки усилий ФАС России, прилагаемых для повышения информационной прозрачности ведомства и адвокатирувания конкуренции. С одной стороны, эксперты отмечают, что в последнее время повысилась прозрачность деятельности антимонопольного органа, в лучшую сторону изменились структура сайта и оперативность обновления информации, в средствах массовой информации все чаще появляются интервью руководства антимонопольного ведомства. «ФАС России, очевидно, ставит целью не только информировать всех заинтересованных лиц о ходе рассмотрения дел, но и пропагандировать конкуренцию и антимонопольное регулирование среди участников рынка», – делают вывод сотрудники Высшей школы экономики⁴⁰³.

С другой стороны, исследование ВЦИОМ «Восприятие и оценка деятельности Федеральной антимонопольной службы экспертным сообществом и населением России», проведенное в 2007 г., выявило дефицит информированности предпринимателей и населения об антимонопольной деятельности государства и работе ФАС России⁴⁰⁴. Две трети предпринимателей (63%) признались, что уровень их знаний в области антимонопольного законодательства невысок, в том числе 22% характеризовали его как однозначно низкий. Население также мало знакомо с работой ФАС России: почти половина опрошенных (48%) услышали о ведомстве впервые от интервьюеров. Вместе с тем в обществе существует интерес к деятельности антимонопольного органа. По результатам исследования ВЦИОМ, число тех, кто хочет узнать больше о ведомстве, составляет 40%.

В этой связи большое значение приобретает работа Федеральной антимонопольной службы по адвокатируванию конкуренции. Адвокатируванием конкуренции называется деятельность, которая осуществляется антимонопольным органом в целях создания конкурентных условий для экономической деятельности не с использованием правоприменительных механизмов, а главным образом на основе взаимодействия с другими государственными ведомствами и за счет повышения информированности общественности о пользе конкуренции⁴⁰⁵.

400 Министр до сентября 2007 г.

401 Информатизация органов власти и управления обеспечит прозрачность государства для общества [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.regnum.ru/allnews/123767.html>.

402 Игорь Артемьев: «Мы постарались максимально обезопасить бизнес от нас самих» // Коммерсантъ Деньги. – 2006. – 30 окт.

403 См. исследование ГУ-ВШЭ «Конкурентные рынки и антимонопольное регулирование», 2007 г.

404 Восприятие и оценка деятельности Федеральной антимонопольной службы экспертным сообществом и населением России [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fas.gov.ru/competition/15168.shtml>.

405 Ден Кате А. Презентация на семинаре по вопросам пропаганды конкуренции. – Москва, 3–4 декабря 2003 г.

Адвокатирование (от *advocate* – отстаивание, поддержка, пропаганда взглядов и интересов) означает организацию коммуникации в целях продвижения интересов не только через органы государственной власти, но и через любые другие структуры: отечественные и международные общественные организации, коммерческие фирмы, политические партии, через влиятельных личностей и т.д.⁴⁰⁶

Адвокатирование конкуренции выполняет комплекс дополняющих по отношению к антимонопольному принуждению функций при осуществлении конкурентной политики. Во-первых, оно поддерживает систему правоприменения путем информирования участников рынка о содержании норм, что повышает их готовность использовать конкурентное законодательство для защиты своих прав. Во-вторых, оно расширяет информированность потенциальных нарушителей не только о том, какие действия являются легальными, а какие нелегальными, но и о том, какие усилия антимонопольный орган будет прилагать для обнаружения нарушения и наказания нарушителя. Этим путем адвокатирование повышает субъективную оценку вероятности наказания при выборе между действиями «нарушать закон» и «воздержаться от нарушения закона». В-третьих, адвокатирование конкуренции снижает возможность создания и применения норм, противоречащих духу конкурентной политики, со стороны государственных органов⁴⁰⁷.

В качестве наглядного примера пользы адвокатирования конкуренции, которым активно занимается ФАС России, можно привести следующее. В марте 2005 г. вступили в силу поправки к закону о конкуренции, значительно повышающие величину пороговых значений стоимости активов хозяйствующих субъектов, чьи сделки требуют предварительного согласия антимонопольного ведомства. В целом пороговые значения повысились в 150 раз – с 200 млн до 3 млрд рублей. По задумке авторов, это должно было привести к резкому сокращению числа сделок, рассматриваемых ФАС России, так как малый и средний бизнес практически уходил из сферы внимания антимонопольного ведомства. Одновременно этот шаг помогал ФАС России сосредоточиться на действительно крупных сделках, оказывающих влияние на состояние конкуренции и ситуацию в экономике страны. Однако, как показали подсчеты, количество ходатайств не только не уменьшилось, но даже увеличилось. Это объясняется рядом факторов:

- стали легализовываться сделки 1995–1999 гг.;
- ходатайства стали подавать те компании, которые раньше не считали нужным обращаться за разрешением антимонопольного органа.

Такая активность компаний может быть объяснена тем, что:

- повысилась известность антимонопольного органа в бизнес-среде;
- вырос его авторитет как регулирующего органа;
- появилась опасность серьезного наказания за нарушение антимонопольного законодательства.

Эта тенденция также является следствием активизации деятельности антимонопольного органа, его открытой информационной политики и реализованной системы мер по адвокатированию конкуренции.

Другим фактом, свидетельствующим о возросшем внимании бизнеса к конкурентному законодательству и деятельности антимонопольного органа, является то, что в ряде крупных компаний стали создаваться юридические отделы, специализирующиеся на антимонопольном законодательстве, а при оспаривании решений и предписаний ФАС России в суде компании стали привлекать практикующих юристов – специалистов по антимонопольному законодательству.

Отметим также повышение активности самих юристов. Так, в мае 2007 г. было создано некоммерческое партнерство «Содействие развитию конкуренции». Основными направлениями его деятельности является формирование эффективной практики применения антимонопольного законодательства, содействие проведению конструктивного диалога между бизнесом и российскими антимонопольными органами по вопросам конкуренции, участие в нормотворческой деятельности по вопросам конкуренции и др.⁴⁰⁸

Наконец, в результате повышения внимания общественности к проблемам развития конкуренции на базе высших учебных заведений стали образовываться кафедры антимонопольного права. Причем многие лекции и семинары на них ведут специалисты антимонопольного органа, и у студентов есть возможность получать информацию о политике государства в сфере антимонопольного регулирования из первых рук.

406 Белов А. Теория и практика связей с общественностью. – Ростов н/Д, 2005.

407 См. исследование ГУ-ВШЭ «Конкурентные рынки и адвокатирование конкуренции», 2007 г.

408 Учреждено некоммерческое партнерство «Содействие развитию конкуренции» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_13148.shtml.

Также об изменении общественного отношения к проблеме развития конкуренции в России говорит и возросший интерес средств массовой информации к теме конкуренции и деятельности ФАС России по ее защите и развитию. Об этом можно судить по количеству публикаций о деятельности антимонопольного органа, регулярно появляющихся на страницах периодических изданий и специализированных средств массовой информации.

Вместе с тем очевидно, что, поскольку в нашей стране в условиях плановой экономики долгое время господствовала административная модель управления, культура конкуренции в России практически не развита и требуются специальные усилия государства в целом и антимонопольного органа в частности по развитию конкуренции и повышению информированности широкой общественности и бизнеса о пользе конкуренции в нашей стране.

ФАС России осуществляет адвокатирование конкуренции с целью повышения уровня знаний о пользе конкуренции у населения страны, в органах власти, деловых и научных кругах, используя при этом различные механизмы донесения информации до основных целевых групп. В общем виде перечень основных групп, на которые направлены усилия ФАС России по пропаганде идей конкуренции, можно представить так:

- органы исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальные власти, суды;
- бизнес, в том числе профессиональные союзы и ассоциации, эксперты;
- юристы, адвокатские фирмы;
- научная общественность;
- средства массовой информации;
- общественные организации и граждане Российской Федерации;
- международные организации, специализирующиеся на проблемах развития конкуренции.

Рассмотрим подробнее некоторые из направлений деятельности ФАС России по повышению прозрачности и доступности информации о работе ведомства в нашей стране.

Взаимодействие ФАС России с органами власти

Как уже отмечалось ранее, задача развития конкуренции и пропаганда ее ценностей не сводится исключительно к деятельности антимонопольного ведомства. Эта задача стоит перед всеми органами власти различных уровней. Только совместными усилиями можно добиться существенных положительных изменений, значительно усилить конкуренцию в различных отраслях экономики России и повысить конкурентоспособность российских предприятий на мировом рынке. Поэтому налаживание эффективного взаимодействия с другими органами государственной власти является одним из приоритетов деятельности ФАС России.

К сожалению, в настоящий момент можно отметить, что большинство чиновников не осознают важности задачи развития конкуренции, внедрения конкурентных принципов работы своих ведомств на курируемых ими рынках. Как показывает статистика ФАС России, более половины всех дел от общего количества возбужденных дел ФАС России возбуждает в отношении органов власти. За пять лет (с 2000 по 2005 г.) число нарушений антимонопольного законодательства со стороны чиновников выросло почти в 5 раз.

По данным ФАС России, в 2000 г. наиболее распространенным нарушением ст. 7 закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» являлось препятствие осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов со стороны органов государственной власти (35,9%). Следующим по распространенности шло такое нарушение, как предоставление льгот и преимуществ (11,2%), затем – совмещение функций органов власти и хозяйствующих субъектов (10,0%).

В 2005 г. структура нарушений незначительно изменилась: по-прежнему лидировало такое нарушение, как препятствие деятельности хозяйствующих субъектов, однако его доля снизилась до 29,6% от общего количества нарушений законодательства органами власти. За ним следовало предоставление льгот и преимуществ – 17,1%, иные нарушения, создающие дискриминационные условия, – 11,4%, нарушение антимонопольных требований к проведению конкурса – 10,0%.

Таким образом, мы видим, что по-прежнему больше всего нарушений со стороны органов власти приходится на препятствие деятельности хозяйствующих субъектов и предоставление льгот и преимуществ. Чаше стали нарушаться условия проведения конкурсов.

В 2006 г. ФАС России пресекла более 1 000 антиконкурентных действий органов государственной власти и местного самоуправления, рассмотрела более 100 тыс. актов органов государственной власти и признала не

ДИНАМИКА ВЫЯВЛЕННЫХ НАРУШЕНИЙ ПО СТАТЬЯМ ЗАКОНА «О КОНКУРЕНЦИИ И ОГРАНИЧЕНИИ МОНОПОЛИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ТОВАРНЫХ РЫНКАХ» В 1996–2005 ГГ.

Годы	Число выявленных нарушений	
	антиконкурентные соглашения хозяйствующих субъектов и органов власти (ст. 6, 8)	антиконкурентные действия органов власти (ст. 7, 9)
1996	105	416
1997	101	1 145
1998	173	999
1999	128	947
2000	120	1 230
2001	109	1 241
2002	139	1 667
2003	174	1 597
2004	156	1 598
2005 (прогноз)	152	1 985
Рост (2005 г. к 1996 г.), %	144,8	477,2

соответствующими антимонопольному законодательству 1 472 акта⁴⁰⁹. Огромное количество нарушений со стороны чиновников связано также с нарушением закона о государственных и муниципальных закупках, Земельного кодекса и других законов. Подробнее мы писали об этом в предыдущих главах. В 2007 году ФАС России и ее территориальные органы возбудили 1 881 дело в отношении органов власти. В 2008 году – 2 978. Причем в 2007 году это составило 48,4% от общего количества возбужденных дел ФАС России, а в 2008 году – 56,8%.

С целью предупреждения возможных нарушений большое значение приобретают усилия антимонопольного органа, направленные на адвокатирование конкуренции среди органов власти.

ФАС России использует разнообразные формы и методы воздействия на органы власти. Например, представители исполнительных органов власти принимают участие в работе ежегодных коллегий ФАС России. У чиновников есть возможность получить информацию об изменениях в антимонопольном и рекламном законодательстве, законодательстве о закупках и электроэнергетике и других законодательных актах из первых рук, принять участие в обсуждении спорных вопросов и высказать свою точку зрения по актуальным проблемам.

В некоторых случаях представители органов власти входят в состав комиссий ФАС России по рассмотрению дел по признакам нарушения антимонопольного законодательства.

Согласно соглашению о взаимодействии между Центральным банком Российской Федерации и Федеральной антимонопольной службой, заключенному 23 августа 2005 г., комиссия ФАС России по рассмотрению дел о нарушениях кредитными организациями антимонопольного законодательства и иных нормативно-правовых актов о защите конкуренции на рынке финансовых услуг сформирована на паритетных началах.

Так, известные решение и предписание ФАС России в отношении банка «Русский Стандарт», положившие начало деятельности ФАС России по выстраиванию четкой, прозрачной и понятной системы выдачи банками потребительских кредитов населению, выносились комиссией ФАС России, в работе которой принимали участие представители Банка России. Решение в отношении банка «Русский Стандарт» было согласованным, что

⁴⁰⁹ Мелехова И. ФАС получила закон для борьбы с монополиями [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.ratek.org/cgi/new_design/main.cgi?work=ingle&type=otr&id=6755.

исключило возможность по-разному интерпретировать события на рынке потребительского кредитования и дало четкий сигнал участникам рынка о том, какие действия считаются двумя регуляторами банковского рынка противоправными и будут пресекаться как со стороны ФАС России, так и со стороны Центробанка.

С рядом ключевых министерств и ведомств ФАС России заключила соглашения о взаимодействии с целью развития конкуренции на рынках и усиления роли государства в защите прав и законных интересов инвесторов и обеспечении равных возможностей для участников рынков. Стороны договорились о взаимодействии при осуществлении контроля и надзора за соблюдением законодательства на рынках и проведении взаимосогласованных действий при осуществлении контроля за соблюдением отраслевого и антимонопольного законодательства. Для этого ФАС России и другие ведомства регулярно обмениваются неконфиденциальной информацией, вместе участвуют в разработке проектов законодательных и иных нормативно-правовых актов в сфере конкуренции, проводят анализ состояния конкуренции на рынках и т.д.

В 2004–2007 гг. ФАС России заключила соглашение со следующими органами власти:

- Министерством внутренних дел;
- Федеральной службой по финансовым рынкам;
- Федеральной службой страхового надзора;
- Федеральной налоговой службой;
- Федеральной службой государственной статистики;
- Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия;
- Федеральным казначейством;
- Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения и социального развития;
- Федеральной службой по обороту наркотиков;
- Федеральной службой по оборонному заказу и др.

Отметим, что, несмотря на то что письменного соглашения о взаимодействии между ФАС России и Минэкономразвития России не существует, это ведомство является основным союзником ФАС России в деле развития конкуренции в России и, как правило, позиция обоих ведомств схожа по многим ключевым вопросам.

Отдельно стоит отметить взаимодействие ФАС России с МВД России, поскольку антимонопольный орган России не обладает оперативно-розыскными полномочиями и сотрудничество с милицией помогает ему компенсировать их отсутствие.

Соглашение о взаимодействии антимонопольщиков с органами внутренних дел было заключено еще в конце 2004 г. Начиная с 2005 г. регулярно проводятся совместные проверки территориальных органов ФАС России и милиции с целью выявления и пресечения нарушений антимонопольного законодательства. Взаимодействие с органами внутренних дел способствует росту выездных проверок, осуществляемых сотрудниками ФАС России, переходу в работе антимонопольных органов от камеральных проверок к работе «в поле» и, как следствие, к повышению эффективности работы антимонопольных органов России.

Ярким примером сотрудничества антимонопольщиков с милицией могут стать проверки пунктов обмена валюты кредитных организаций на предмет соблюдения ими антимонопольного законодательства. По результатам проверок были выявлены многочисленные нарушения банками ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг». Нарушения выразились в распространении ложных, неточных или искаженных сведений или сведений, способных причинить убытки другой финансовой организации, а именно: на внешнем носителе (стенде) пункта обмена валюты этих кредитных организаций была размещена информация о курсах обмена валют, не соответствующих курсам, установленным внутри помещения пункта обмена валюты. В каждом обнаруженном случае антимонопольный орган возбуждал дела. Так, были возбуждены дела в отношении:

- ООО «КБ “Межтрастбанк”», ООО «КБ “Регионфинансбанк”», ООО «КБ “Две столицы”», ООО «КБ “Максима”», ООО «КБ “Европейский расчетный банк”», ООО «КБ “Холдинг-Кредит”» (октябрь 2005 г.). Производство по делам было прекращено в связи с добровольным устранением нарушений во время рассмотрения дела комиссией ФАС России;
- ООО «КБ “Совинком”» и ООО «КБ “Межрегиональный почтовый банк”» (декабрь 2005 г.). Производство по делу было прекращено в связи с добровольным устранением нарушений во время рассмотрения дела комиссией ФАС России;

- ООО «КБ “Холдинг-Кредит”», ООО «КБ “Экономикс-Банк”» и ООО «КБ “Финансовый стандарт”» (июнь 2006 г.). Дела прекращены в связи с добровольным устранением нарушений;
- ООО «КБ “Лайт Банк”» и ЗАО «АКБ “Депо-Банк”» (август 2006 г.). Дела прекращены в связи с добровольным устранением нарушений антимонопольного законодательства;
- ООО «КБ “Финансовый стандарт”» и ОАО «Смоленский акционерный коммерческий банк» (Московский филиал) (февраль 2007 г.). Дело в отношении ООО «КБ “Финансовый стандарт”» было прекращено в связи с добровольным устранением нарушения, а ОАО «Смоленский акционерный коммерческий банк» (Московский филиал) комиссия Московского УФАС России выдала предписание о прекращении недобросовестной конкуренции и недопущении действий, которые могут привести к нарушению антимонопольного законодательства.

В настоящее время ФАС России совместно с МВД России разработала новую версию ст. 178 Уголовного кодекса Российской Федерации, предусматривающую уголовное наказание за нарушения антимонопольного законодательства. Как мы уже отмечали ранее, сейчас эта статья не действует, и задача антимонопольщиков и милиции – сделать ее работающей.

Одним из способов адвокатирования конкуренции среди органов власти можно считать выдачу заключений и рекомендаций ФАС России при согласовании различных нормативных актов, затрагивающих вопросы конкуренции. В 2006 г. центральный аппарат ФАС России осуществил правовую экспертизу 296 нормативных актов, из них с замечаниями (отрицательным заключением) – 118. Так, ФАС России рассмотрела проекты актов (решений):

- органов законодательной власти – 59, из них с замечаниями (отрицательным заключением) – 38;
- органов исполнительной власти – 229, из них с замечаниями (отрицательным заключением) – 78;
- органов местного самоуправления – 1;
- иных наделенных функциями или правами органов власти органов или организаций – 7, из них с замечаниями (отрицательным заключением) – 2.

Кроме того, ФАС России разрабатывает и выдает рекомендации по вопросам развития конкуренции в России и представляет отчеты и доклады в Правительство России. Например, в июне 2005 г. антимонопольное ведомство направило главам регионов рекомендации по распределению земельных участков под строительство автозаправочных станций. Решение о направлении соответствующих рекомендаций было принято после получения результатов анализа ситуации на рынке реализации нефтепродуктов, который показал, что сложившийся за последнее десятилетие территориальный принцип развития рынка поставок нефтепродуктов фактически привел к возникновению монополий в большинстве регионов страны и разделу рынка по территориальному принципу. По данным ФАС России, 63% субъектов Российской Федерации находятся в зоне высококонцентрированных рынков оптовых поставок нефтепродуктов.

Причем монополизация рынков реализации нефтепродуктов происходит не только в оптовом, но и в розничном звене. Вертикально интегрированные компании стремятся закрепиться и в этом секторе. Данная тенденция опосредована целым набором действий – от прямой скупки АЗС до франчайзинговых схем и применения договоров совместной деятельности. ФАС России полагает, что такая практика усиливает монополизм ВИНК, лишая розничное звено возможности использования предложений конкурентов о поставках топлива.

По оценке ФАС России, крайне негативное влияние на формирование структуры продавцов на розничном рынке реализации нефтепродуктов и сжиженного газа в ряде субъектов Российской Федерации оказывают решения глав некоторых регионов и муниципальных образований о распределении земельных участков под застройку АЗС на основе внеконкурсных принципов, в том числе структурам, аффилированным с органами власти региона. Антимонопольный орган посчитал необходимым исключить подобную практику при решении вопросов о выделении земельных участков.

В связи с этим ФАС России приняла решение рекомендовать высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации взять под особый контроль ситуацию с распределением земельных участков, выделяемых под строительство автозаправочных станций, с целью обеспечения конкуренции на соответствующих розничных рынках реализации нефтепродуктов и сжиженного газа, а именно:

- осуществлять распределение соответствующих земельных участков под строительство АЗС исключительно на конкурсной основе, не допуская при этом аффилированности участников конкурса с его организаторами;

- не предоставлять нефтяным и газовым компаниям (или компаниям, входящим с ними в одну группу лиц, а также компаниям, осуществляющим реализацию продукции под их торговой маркой), земельные участки под застройку АЗС в том случае, если соответствующая группа лиц нефтяной либо газовой компании занимает на рынке розничной реализации нефтепродуктов и сжиженного газа в географических границах данного локального рынка (населенного пункта) долю 50% и более;
- в рамках имеющихся полномочий в границах соответствующего субъекта Российской Федерации не допускать принятия решений о внеконкурсном выделении земельных участков главами муниципальных образований.

В ноябре 2007 г. ФАС России направила главам субъектов Российской Федерации и в территориальные органы ФАС России рекомендации по существенным условиям соглашений, заключаемых исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации с производителями продовольственных товаров.

Как отметил заместитель руководителя ФАС России Андрей Цыганов, «заключаемые соглашения должны привести к стабилизации цен на продукты первой необходимости, к обеспечению населения продуктами питания первой необходимости по доступным, экономически обоснованным ценам. Правительство Российской Федерации поручило нам подготовить рекомендации по существенным условиям таких соглашений для того, чтобы они обеспечивали сохранение конкуренции на рынках продовольственных товаров и не вступали в противоречие с антимонопольным законодательством. Это станет хорошим подспорьем для соответствующих органов исполнительной власти и территориальных управлений ФАС России»⁴¹⁰.

Среди других способов воздействия на органы власти можно отметить:

- участие представителей органов государственной власти в работе экспертных советов при ФАС России;
- участие представителей органов государственной власти в семинарах, организованных при участии ФАС России;

АНДРЕЙ ЦАРИКОВСКИЙ ПРОВЕЛ В КАРЕЛИИ СЕМИНАР И РЯД ВСТРЕЧ С РУКОВОДСТВОМ РЕГИОНА ПО ВОПРОСАМ РАЗМЕЩЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКАЗОВ

26–27 сентября 2007 г. состоялся визит в Петрозаводск статс-секретаря – заместителя руководителя Федеральной антимонопольной службы А. Цариковского. В ходе визита прошел ряд встреч с руководством Республики Карелия и семинар, посвященный контролю за соблюдением законодательства о размещении государственных и муниципальных заказов. В работе семинара, организованного в рамках сотрудничества Европейского союза и Российской Федерации по проекту «Реформа государственных закупок», приняли участие заместитель премьер-министра Правительства Республики Карелия – министр финансов Александр Колесов, начальник департамента социально-экономического и финансового мониторинга аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе Сергей Зимин, представители органов местного самоуправления, территориальных органов ФАС России, бизнеса и общественных структур.

В рамках семинара обсуждалась практика стран ЕС в сфере контроля госзакупок, роль и полномочия ФАС России в этой сфере, взаимодействие федеральных, региональных и местных контролирующих органов и т.п.

Эти и другие вопросы были затронуты на встрече А. Цариковского с главой Республики Карелия Сергеем Катанандовым. С. Катанандов поблагодарил заместителя руководителя ФАС России за принципиальный и объективный подход к взаимодействию с региональными властями и назвал сложившиеся со Службой отношения конструктивными. Со своей стороны А. Цариковский отметил, что ФАС России нацелена на активную работу с регионами и Карелия не случайно была выбрана в качестве места для проведения крупного семинара-совещания, посвященного одному из ключевых направлений деятельности Службы. «Экономика Карелии динамично развивается, – пояснил он. – Здесь есть, кому конкурировать, есть в бюджете деньги для осуществления крупных закупок, а значит, есть поле для надзора со стороны ФАС России»⁴¹¹.

А. Цариковский добавил, что проведение выездных семинаров, на которые приглашаются представители органов власти и местного самоуправления, бизнеса и общественных организаций, облегчает взаимопонимание по вопросам ведения антимонопольного ведомства.

410 ФАС России разработала рекомендации по существенным условиям соглашений, заключаемых органами власти с производителями продовольственных товаров [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_16316.shtml.

411 Андрей Цариковский провел в Карелии семинар и ряд встреч с руководством региона по вопросам размещения государственных и муниципальных заказов [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_15370.shtml.

- привлечение представителей органов государственной власти на мероприятия, организованные с участием руководителей и сотрудников других конкурентных ведомств и членов международных организаций, специализирующихся на проблемах развития конкуренции;
- косвенное воздействие через публикации в средствах массовой информации;
- личные встречи и переговоры.

Отдельно стоит отметить взаимодействие ФАС России с судами, от решений которых во многом зависит, как будет складываться правоприменительная практика антимонопольного органа. Отметим, что в 2006 г. суды разных инстанций рассмотрели 37 дел об обжаловании решений и предписаний центрального аппарата ФАС России по делам о нарушении антимонопольного законодательства, из них отменили семь решений и предписаний. Также судьи рассмотрели шесть дел об обжаловании заключений и предписаний ФАС России, выданных в порядке контроля за экономической концентрацией. Два предписания ФАС России были отменены. К сожалению, сохраняется негативная статистика отмененных судами постановлений по административным делам о наложении штрафов. Так, в 2006 г. по жалобам на постановления центрального аппарата ФАС России о наложении штрафа всего было рассмотрено судами 60 дел, из них отменено 34 постановления. В 2006 г. ФАС России и ее территориальные органы доказали правомерность своих решений и предписаний в суде в 80% случаев (всего оспаривалось 1 248 принятых ФАС России актов)⁴¹².

О необходимости повышения эффективности работы антимонопольного органа по административным делам говорится и в заключении Генеральной прокуратуры России, выданном ФАС России в 2007 г. По данным ФАС России, в 2006 г. фактический уровень невзысканных штрафов составил 12,5% от общего количества наложенных штрафов и 23% от общей суммы наложенных штрафов⁴¹³.

В целом же за 2006 г. антимонопольный орган собрал штрафов за нарушения законодательства на общую сумму более 85 млн рублей, а также взыскал с нарушителей антимонопольного законодательства незаконно полученный доход на общую сумму 280 млн рублей. Таким образом, общая сумма уплаченных за нарушение законодательства, соблюдение которого контролируется ФАС России, средств составила более 365 млн рублей, что вдвое больше, чем в 2005 г., и в 14 раз больше, чем в 2003 и 2004 гг.

В настоящее время ФАС России принимает меры по усилению контроля за исполнением постановлений о наложении штрафа с возложением обязанности контроля за исполнением штрафа персонально на работника ФАС России, являющегося исполнителем по делу, в рамках рассмотрения которого вынесено соответствующее постановление. В 2007 году сумма подлежащих уплате штрафов в сфере деятельности ФАС России составляла 470,8 млн. рублей. В 2008 году в связи с активным применением «оборотных» штрафов сумма наложенных штрафов выросла до 13 288 млн. рублей.

Важно обратить внимание, что в настоящее время при участии ФАС России готовится постановление пленума Высшего Арбитражного Суда, обобщающего практику применения антимонопольного законодательства. Безусловно, это является очень важным мероприятием, которое способствует выработке и внедрению единообразного толкования законодательных норм и их применения антимонопольным органом и судами и стимулирует повышение эффективности контроля за соблюдением антимонопольного законодательства в России.

Для правоприменительной практики ФАС России очень важно, чтобы суды единообразно применяли нормы законов. Однако иногда антимонопольный орган сталкивается с противоречивыми решениями судов по аналогичным делам. Например, ежегодно в ФАС России поступает около 20 тыс. ходатайств о разрешении на совершение сделки, в 1–1,5% случаев ФАС России отказывает в удовлетворении ходатайств.

Зачастую компании не представляют в антимонопольный орган ходатайство или представляют его с нарушениями закона. ФАС России оспаривает такие действия компаний в суде. В одних случаях арбитражные суды квалифицируют такие правонарушения как малозначительные и прекращают производство по делу, так как эти правонарушения, по мнению судов, не представляют существенной угрозы для общественных отношений. В других случаях арбитражные суды не признают данные правонарушения малозначительными, так как они относятся к правонарушениям против порядка управления (ст. 19.8 КоАП) и представляют угрозу охраняемым общественным отношениям самим фактом нарушения порядка и сроков подачи ходатайств и уведомлений в антимонопольные органы.

412 Мелехова И. ФАС получила закон для борьбы с монополиями [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.ratek.org/cgi/new_design/print.cgi?type=otr&id=6755.

413 Письмо руководителя ФАС России И. Ю. Артемьева первому заместителю генерального прокурора России А. Э. Букману.

Важно отметить, что, осуществляя функцию контроля экономической концентрации в стране, ФАС России ежегодно предотвращает создание 200–300 монополий.

Антимонопольное ведомство может донести свою позицию до судей, участвуя в конференциях и курсах повышения квалификации судей. Такие конференции могут стать площадками для обсуждения спорных вопросов по практике применения антимонопольного законодательства, рекламного законодательства и законодательства о закупках. Налаживание хороших рабочих отношений с судьями способствует более эффективному выполнению антимонопольным органом своих функций.

ВЫВОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ПО ИМПЛЕМЕНТАЦИИ КОНКУРЕНТНОЙ ПОЛИТИКИ МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНКУРЕНТНОЙ СЕТИ «КОНКУРЕНЦИЯ И СУДЕБНЫЕ ОРГАНЫ»

1. Судебная система влияет на результаты конкурентной политики независимо от правовых традиций и уровня развития страны.
2. Основные проблемы в отношениях с судами, заявленные опрошенными конкурентными ведомствами, оказались связанными с вмешательством судов после принятия решения конкурентным ведомством. Решения конкурентных ведомств чаще всего отменяются по делам, связанным с антимонопольным поведением хозяйствующих субъектов, или пересматривается сумма штрафа, а не по делам о слияниях.
3. Одна из главных проблем, поднятых конкурентными ведомствами, связана с недостаточностью знаний судей о конкурентном праве. Последствием являются зачастую различные мнения судей и конкурентных органов в отношении толкования конкурентного законодательства. Среди других проблем – процедурные недостатки, а также проблемы, связанные с различным уровнем доказательств, применяемых в конкурентных делах.
4. Ожидаемый судебный пересмотр дела является основной причиной невзимания штрафа сразу.
5. Во всех юрисдикциях суды играют определенную роль в конкурентной политике, понимание судами проблем конкуренции, ее целей и средств очень важно.
6. Конкурентные ведомства начинают заниматься данными проблемами, организуют семинары и совместные с судами стажировки, которые важны для улучшения взаимоотношений.
7. Решения, оспариваемые в суде, привели к возрастанию компетентности конкурентных ведомств. Поэтому для конкурентных ведомств и судов в развивающихся государствах важно понимание друг друга для повышения эффективности конкурентной политики в целом.

МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАКТИКА

Закон о конкуренции Сальвадора предусматривает, что специализированный суд осуществляет надзор за решениями ведомства. Административный суд может вынести постановление о законности решения ведомства, а верховный суд может приостановить принятое решение, если оно нарушает конституционные права, либо объявить его незаконным. В чилийском законе о конкуренции есть похожее положение, в котором решение о наказании антиконкурентного поведения выносится трибуналом и может быть пересмотрено непосредственно верховным судом через апелляцию, оспаривающую только окончательное решение. Расследования проводятся административным органом. Перед изложением дела верховному суду, который выносит окончательное решение, стороны могут подать заявление о пересмотре решения трибунала.

Канада, напротив, не имеет таких положений в своем законе о конкуренции. Любое положение закона, которое нарушает Конституцию, будет отменено судом. Все решения трибунала по конкуренции могут быть обжалованы в апелляционном суде, а те, в свою очередь, могут также обжаловаться в верховном суде. Решения по уголовным делам проходят ту же процедуру, хотя обычно канадский верховный суд требует разрешение на апелляцию. Обжалуются обычно положения закона, а не какие-либо факты.

Решения конкурентного ведомства Турции могут быть обжалованы сначала в палате 13 государственного совета, которая является специализированной палатой по конкуренции и регулятивным вопросам. Решение палаты может позже быть пересмотрено на пленарном заседании совета. Совет может только подтвердить или полностью изменить решение, рассмотрев законность его принятия (решая, например, правомерно ли был наложен штраф) и соблюдение процессуальных норм, но он не может увеличить или уменьшить наложенное взыскание.

Решения испанского конкурентного ведомства являются административными актами и могут рассматриваться административными судами. Решения конкурентного суда могут быть обжалованы в административной палате национального суда, где их рассматривает специальная секция по конкуренции. Некоторые решения конкурентного

ведомства (те, которые прямо или косвенно разрешают дело, наносят непоправимый ущерб законным интересам и т.д.) могут быть обжалованы в конкурентном суде. Такой надзор нельзя считать судебным из-за административной природы конкурентного суда. Испанское и турецкое антимонопольные ведомства упомянули, что апелляционные органы, более или менее знакомые с вопросами экономики/бизнеса, решают проблему незнания судьями конкурентного анализа.

Решения бразильского конкурентного ведомства также носят административный характер, и закон о конкуренции запрещает пересмотр окончательных решений КАДЕ (бразильский орган, принимающий решения) на административном уровне. Однако Конституция гарантирует, что любое решение, наносящее вред или несущее угрозу правам, может быть пересмотрено судом. Благодаря этой гарантии стороны могут вынести любую проблему на рассмотрение суда. Пределы судебного вмешательства не определены ни в Конституции, ни в законе, все зависит от того, как суд классифицирует решение КАДЕ.

Все опрашиваемые рабочей группой МКС конкурентные ведомства обладают достаточно широкими полномочиями в соответствии с национальными законами о конкуренции. Для того чтобы конкурентное ведомство начало расследование, обычно не требуется постановления суда, кроме случаев использования отдельных следственных действий: облав и несанкционированных осмотров (типичны для всех опрашиваемых стран), получения доступа к документам, когда стороны против (Турция, Бразилия и Канада), и допроса свидетелей под присягой (Канада). В Чили такое разрешение запрашивается расследующим органом у трибунала по конкуренции (который считается судебным органом). Вопрос о том, следует начинать расследование или прекращать его, не ставится перед органами судебного надзора (хотя Турция сообщила, что протест против того или иного решения такого вопроса возможен). Причиняем этому несколько:

- судебная власть не вмешивается до окончания процесса, поэтому кажется, что она используется только для апелляций против заключительного решения;
- решения, связанные с расследованием, могут быть оспорены в органе, который принимает окончательное решение (это различные органы в Бразилии, Канаде, Чили и Испании или правление в Турции и Сальвадоре);
- нет официального решения расследующего органа, которое можно оспорить.

Бразильская Конституция в ст. 5 XXXV (входящей в главу об основных правах и гарантиях) устанавливает, что любой вопрос может быть рассмотрен судебным надзором («XXXV. Любое решение, наносящее вред или несущее угрозу правам, может быть проверено судом»). Для этого не нужны никаких специальных требований. Таким образом, один вопрос к процедуре может быть основанием для аннулирования процесса. По запросу сторон суд может принять любой вид решения: приостановить расследование, принять определенные меры, запретить какие-либо меры и предпринятые следственные действия, запретить следственному органу прекращать рассмотрение и передать дело трибуналу, запретить КАДЕ судить, отменить или постановить повторить следственные действия (например, допросы), запретить анализ документов и оценку данных под давлением, запретить допрос определенного свидетеля, объявив, что информация или документ не являются необходимыми для следствия/анализа. Он может также постановить, что действие, связанное с собиранием доказательств, было незаконным, и отменить расследование полностью или частично. Таким образом, суд может аннулировать некоторые собранные доказательства и предписать не учитывать их или отменить расследование из-за процедурной ошибки в вводной части, обязывая ведомство сделать все заново. Все эти ситуации уже имели место в Бразилии.

ФОРМИРОВАНИЕ КОНКУРЕНТНОЙ ПОЛИТИКИ

В Канаде суды действительно могут формировать конкурентную политику путем толкования права. В то время как трибунал по конкуренции (который считается судебным органом), апелляционный суд или верховный суд толкуют нормы, установленные законом или другим нормативно-правовым актом, бюро по конкуренции может проигнорировать интерпретацию, которая обычно применяется к данным нормам, и привести свое судебное толкование.

В Испании суды влияют на политику конкуренции, например при обзорах слияния компаний совет министров должен согласиться с мнением суда по конкуренции или представить веские основания против и при признании конституционным судом, что автономные общества могли применять нормы конкуренции.

В отличие от этого турецкий государственный совет (апелляционный орган) принимает решения только относительно законности или незаконности решения конкурентного ведомства, учитывая толкование положений закона в предыдущих решениях ведомства.

НЕДОСТАТКИ В ОТНОШЕНИЯХ МЕЖДУ КОНКУРЕНТНЫМИ ВЕДОМСТВАМИ И СУДАМИ, А ТАКЖЕ МЕРЫ ДЛЯ ИХ УЛУЧШЕНИЯ

Недостаток специальных знаний судов по вопросам конкуренции является важной проблемой, влияющей на реализацию конкурентной политики.

Интересно отметить, однако, что в Испании суды непосредственно привлекаются к организации мероприятий для судей. В Турции нехватка знаний и обучения считается важной проблемой при осуществлении судебного надзора за конкурентной политикой. Чтобы решить этот вопрос, конкурентное ведомство поощряет изучение закона о конкуренции в академиях, а также способствует другим мероприятиям, на которых можно собрать представителей научных кругов, судей и следователей.

В Чили изучение проблем конкуренции, особенно в качестве юридического курса в академиях, вместе с другими мероприятиями оказалось очень полезным. Массовые дискуссии, собирающие представителей научных кругов, международного сообщества, судей и адвокатов, также были признаны в качестве полезной меры.

Испания отметила проблему задержки в связи с судебным вмешательством (даже когда суд не отменяет или изменяет решение, а передает дело обратно ведомству). Эта проблема была также выдвинута на первый план Бразилией, для которой задержка судебного решения ослабляет решение конкурентного ведомства и негативно сказывается на его репутации.

Большинство опрошенных рабочей группой МКС ведомств отметили проблему откладывания принудительного взимания штрафов, так же как и возможность не открывать обязательный депозит на сумму штрафа или отсутствие другой подобной гарантии, в то время как дело находится под судебным надзором.

В Бразилии право и экономика включены в экзамен для прокуроров. Это привело к тому, что юридические школы начали включать этот предмет в общую программу. Федеральная ассоциация судей Бразилии предложила подготовить буклеты по определенным вопросам: одностороннему поведению, картелям и анализу слияний компаний – чтобы использовать их в качестве руководства.

В России по Положению об экзаменационных комиссиях по приему квалификационного экзамена на должность судьи, утвержденному Высшей квалификационной коллегией 15 мая 2002 г., экзамен на должность судьи проводится по экзаменационным билетам, каждый из которых содержит три вопроса по различным отраслям права и две задачи из судебной практики. По решению экзаменационной комиссии экзамен может быть дополнен письменным заданием по подготовке проекта процессуального документа.

В целом можно констатировать, что взаимодействие ФАС России с другими органами власти способствует:

- повышению знаний чиновников и судей о состоянии конкуренции в России и перспективах ее развития;
- сокращению числа нарушений со стороны органов государственной власти антимонопольного законодательства, законодательства о закупках, рекламного законодательства и др.;
- всестороннему обсуждению и поиску путей решения проблем, связанных с развитием конкуренции;
- выработке и принятию взвешенных решений при осуществлении регулирования рынков;
- привлечению новых сил и ресурсов для решения задач, стоящих перед антимонопольным органом;
- внедрению единообразных подходов при оценке действий, нарушающих антимонопольное и рекламное законодательство, законодательство о закупках и др.;
- повышению эффективности контроля за нарушениями на рынке.

Диалог ФАС России с деловыми кругами

Важным направлением деятельности ФАС России по адвокатированию конкуренции является развитие диалога с бизнесом, профессиональными организациями и союзами, а также с практикующими юристами и адвокатскими фирмами.

По мнению вице-президента, исполнительного секретаря Российского союза промышленников и предпринимателей Игоря Юргенса, необходим постоянный, основанный на взаимном уважении диалог бизнеса с властью, в ходе которого и бизнес, и власть находят точки дальнейшего роста, договариваются о формах взаимодействия для укрепления инвестиционного климата, для повышения защищенности и надежности гарантий всех прав собственности и всего остального⁴¹⁴.

414 Юргенс И. Чем опасна власть для бизнеса? [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kreml.org/interview/172964603>.

Законотворчество

Одним из способов адвокатирувания конкуренции в бизнес-среде является привлечение представителей бизнеса, профессиональных союзов и ассоциаций, практикующих юристов к обсуждению законодательных новелл, разработанных ФАС России. Этот механизм был опробован и доказал свою эффективность при разработке и принятии нового закона «О защите конкуренции» и поправок к Кодексу об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП), предусматривающих серьезное ужесточение наказания за нарушение антимонопольного законодательства.

С момента принятия закона в первом чтении Государственной Думой Российской Федерации ФАС России больше года проводила консультации, переговоры, встречи с представителями деловых кругов на самых разных площадках с целью убеждения их в необходимости принятия нового антимонопольного законодательства, аргументирования своей позиции, разъяснения той или иной новеллы закона. Все усилия ФАС России были направлены на то, чтобы бизнес воспринял новый закон о конкуренции как адекватный, современный, отвечающий требованиям времени и эффективный инструмент развития конкурентных отношений в стране. Взаимодействие с представителями бизнеса было полезно и для самого антимонопольного органа с точки зрения выработки взвешенных формулировок и точных терминов и понятий в новом законе, которые понятны предпринимателям, принимаются и разделяются ими.

«Работа над законопроектом “О защите конкуренции” служит образцом взаимодействия государства и бизнеса», – заявил заместитель Председателя Правительства России Александр Жуков, выступая 15 февраля 2006 г. на заседании правления Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП)⁴¹⁵.

«Обсуждение нового закона о конкуренции удачно использовалось в том числе и как средство повышения престижа Федеральной антимонопольной службы», – полагают специалисты ГУ-ВШЭ⁴¹⁶. Еще до внесения закона в Государственную Думу была проведена серия семинаров в крупнейших российских университетах и нескольких исследовательских центрах, куда имели доступ все желающие. Проект закона был размещен на сайте Федеральной антимонопольной службы вместе с презентацией, объясняющей причины принятия нового закона. Нормы нового закона активно комментировались как в прессе, так и в специализированных экономических изданиях и на научных конференциях. «Представители бизнеса были очень хорошо информированы не только о содержании вносимого в законодательный орган закона, но и о его ожидаемых последствиях», – делают вывод специалисты Высшей школы экономики⁴¹⁷.

В ходе состоявшейся дискуссии ФАС России и представителей РСПП был разрешен целый ряд принципиальных вопросов, вызывавших недовольство представителей бизнеса. Это вопросы, связанные с коллективным доминированием, согласованными действиями, процедурой антимонопольного расследования. По мнению руководителя ФАС России И. Артемьева, совместные усилия ФАС России и представителей бизнеса помогли детализировать закон, который практически во всех западных странах использует общие определения.

По словам председателя совета директоров ОАО «Северсталь» Алексея Мордашова, представлявшего интересы РСПП в диалоге с ФАС России, в связи с растущей угрозой монополизации российской экономики существует необходимость совершенствования антимонопольного законодательства. «Текст закона представляет собой баланс между эффективностью закона и возможностью бизнеса защищать свои права», – заявил А. Мордашов. По его мнению, закон содержит сбалансированные позиции, устраивающие все стороны переговорного процесса⁴¹⁸.

Президент РСПП Александр Шохин также отметил, что работа над этим законопроектом является лучшим примером сотрудничества власти и бизнеса. «Процесс подготовки законопроекта – хороший пример и прецедент, который мы будем стремиться использовать в работе над другими законопроектами», – заявил А. Шохин⁴¹⁹.

Безусловно, руководство и специалисты ФАС России проводят аналогичные встречи-обсуждения и по вопросам применения законодательства о закупках, рекламного законодательства, а также по другим вопросам деятельности антимонопольного органа. Например, в ноябре 2007 г. состоялась рабочая встреча ФАС России с представителями российских пивоваренных компаний и Союза российских производителей пиво-

415 ФАС и РСПП довольны сотрудничеством, сложившимся при обсуждении законопроекта «О защите конкуренции» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_4900.shtml.

416 См. исследование ГУ-ВШЭ «Конкурентные рынки и адвокатирувание конкуренции», 2007 г.

417 Там же.

418 ФАС и РСПП довольны сотрудничеством, сложившимся при обсуждении законопроекта «О защите конкуренции» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_4900.shtml.

419 Там же.

безалкогольной продукции. На встрече затрагивались вопросы, вызывающие наибольшее количество споров и вопросов при применении положений Федерального закона «О рекламе», касающихся рекламы пива и напитков, изготавливаемых на его основе.

В частности, в ходе встречи были обсуждены особенности проведения рекламных акций, промоакций, иных подобных мероприятий, направленных на неопределенный круг лиц и носящих рекламный характер. В рамках обсуждения вопроса о реализации запрета на использование в рекламе пива образов людей и животных участники встречи пришли к мнению, что размещение рекламы пива с использованием фотографий и иных изображений людей, животных, принимавших участие в рекламной акции, не допускается, в том числе в виде фотоотчетов, фоторепортажей о таком мероприятии, которые могут быть признаны рекламой пива.

А в феврале 2008 г. состоялась рабочая встреча руководителя Федеральной антимонопольной службы И. Артемьева с вице-президентом Международной рекламной ассоциации (ИАА) Эриком Буксбаумом, являющимся координатором по Европе. Во встрече также приняли участие заместитель руководителя ФАС России Андрей Кашеваров, президент российского отделения ИАА Борис Еремин, сотрудники ФАС России. На встрече стороны обсудили ряд вопросов, касающихся проблем саморегулирования рекламного рынка в России с учетом подходов, сложившихся в мировой практике.

Некоторые конкурентные агентства проводят специальные кампании, которые затрагивают уникальные потребности целевой аудитории. Для представления и знакомства с новым законодательством новозеландская торговая комиссия провела целевую кампанию, направленную на бизнесменов. Чтобы предварительно подготовить бизнес к практическому применению норм закона, комиссия опубликовала две работы для кредитных организаций: «Что вам нужно знать – акт о кредитных контрактах и потребительских финансах» и «Генеральное руководство – акт о кредитных контрактах и потребительских финансах». Они были нацелены на потребителей и бизнесменов, чья деятельность подпадает под действие акта.

Перед вступлением в силу акта комиссия также сделала презентации для представителей кредитных организаций, соответствующих агентств, таких как «Банковский правозащитник», и средств массовой информации, чтобы повысить уровень знаний о новом акте.

Для малых бизнес-сообществ офис по справедливой торговле Великобритании провел годичную кампанию в защиту конкуренции – с апреля 2005 по март 2006 г. Ее цель была в том, чтобы каждый шаг кампании по повышению уровня знаний о конкуренции в результате дал измеримое повышение понимания и поддержки концепции кампании по защите конкуренции.

Экспертные советы при ФАС России

Важным направлением деятельности ФАС России по адвокатированию конкуренции является создание экспертных советов при ФАС России по развитию конкуренции на различных рынках и вовлечение в работу этих советов представителей деловых кругов.

В настоящее время при ФАС России созданы и действуют следующие экспертные советы:

- по применению законодательства о рекламе;
- по защите конкуренции на рынке финансовых услуг;
- по вопросам развития конкуренции на рынках газа;
- по вопросам связи;
- по развитию конкуренции в строительстве и промышленности строительных материалов;
- по развитию конкуренции в сфере ЖКХ;
- по развитию конкуренции в сфере образования и науки;
- по недобросовестной конкуренции;
- по развитию конкуренции в сфере розничной торговли;
- по развитию конкуренции в социальной сфере и здравоохранении;
- по железнодорожному транспорту;
- по агропромышленному комплексу;
- по развитию конкуренции в сфере металлургии;
- по электроэнергетике.

Аналогичные экспертные советы в той или иной конфигурации создаются при территориальных органах ФАС России.

НЕКОТОРЫЕ РЕШЕНИЯ ЭКСПЕРТНЫХ СОВЕТОВ ПРИ ФАС РОССИИ ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО РЕКЛАМЕ ПРИЗНАЛ:

- использование в рекламе «Алексеевских бань» фрагмента картины Б. М. Кустодиева «Русская Венера» законным, не нарушающим Федеральный закон «О рекламе» в части запрета на использование оскорбительных или непристойных образов в рекламе. Однако в целях исключения неоднозначной оценки содержания указанной рекламы экспертный совет рекомендовал рекламораспространителю прекратить ее размещение в непосредственной близости от общеобразовательной школы;
- некорректное сравнение рекламируемого товара с товарами других производителей в рекламных роликах кваса «Никола» под условными названиями Kiss и Jackson. В этих рекламных роликах проводилось сравнение кваса «Никола» с напитками, объединенными обозначением «кола». Такое сравнение в рекламе осуществлялось не по потребительским характеристикам продукции, а с использованием противопоставления сформированного негативного отношения к напиткам типа «кола» и позитивного отношения к рекламируемому квасу;
- недопустимость размещения рекламы в мобильном контенте с использованием выражений «Возьми меня... Прямо сейчас! А-а-а!», «Послушай человека с большим опытом потери девственности!» в общедоступных, в том числе для несовершеннолетних, печатных изданиях. Данные выражения являются непристойными и нарушающими общепринятые нормы морали и нравственности;
- неэтичной рекламу одежды с использованием выражения «Если ты не п...ас, покупай себе Trespass», поскольку в ней присутствуют бранные слова и оскорбительные образы, нарушающие общепринятые нормы морали и нравственности;
- законной рекламу с использованием выражения «Охрюенный Новый год!»;
- законной печатную рекламу товаров, реализуемых в магазинах сети «Техносила», в которой использовалось выражение «Санек (Андрюха, Серега) – лопух! Купил дороже», так как она не содержит оскорбительных слов, выражений и образов;
- при проведении рекламных акций, связанных с раздачей призов, образцов продукции и т.п., в которых участвуют люди – представители организатора акции, возможно нанесение символики организатора акции на одежду представителей организатора рекламной акции. Совет признал, что непосредственно при проведении данного мероприятия представители организатора рекламной акции не могут рассматриваться как образы людей в рекламе;
- требования, сформулированные в ч. 6 ст. 20 Федерального закона «О рекламе», предусматривающие запрет на распространение звуковой рекламы с использованием транспортных средств, распространяются на звуковую рекламу, размещаемую на транспортном средстве как снаружи, так и внутри его;
- информация о розыгрыше, призе и иная информация, формирующая интерес к игровой деятельности, размещенная на автомобиле, располагающемся в непосредственной близости от игорного заведения, является рекламой данного заведения и проводимых в нем игр;
- рекламу сборника застольных баек и анекдотов «Разгуляй», использующую товарный знак «Разгуляй», индивидуализирующую одноименную водку, как формирующую интерес к водке «Разгуляй». Совет рекомендовал ФАС России возбудить дело по признакам нарушения законодательства о рекламе;
- в рекламе в журнале, выполненной в виде репродукции картины с изображением бутылки водки «Аз», присутствует изображение товара – водки «Аз», содержится иной текст, указывающий на данный товар, и основной акцент восприятия информации смещен на товарный знак «Аз». Указанная реклама является рекламой водки «Аз». Экспертный совет рекомендовал ФАС России возбудить дело по признакам нарушения законодательства о рекламе;
- в наружной рекламе телефонной линии тостов «Тосты от “Путинки”» используется обозначение, сходное с зарегистрированным товарным знаком «Путинка», индивидуализирующим одноименную водку, а также применяется термин «тосты», который вызывает ассоциации с употреблением алкогольных напитков. Данная реклама линии «Тосты от “Путинки”» формирует интерес к водке «Путинка». Экспертный совет рекомендовал ФАС России учесть мнение экспертного совета при рассмотрении дела по признакам нарушения законодательства о рекламе;
- для некоторой категории водителей размещенная рядом с пешеходным переходом реклама с изображением автомобиля и рекламным слоганом «Почувствуй скорость!» может иметь побудительный эффект к совершению опасных действий на дороге. Экспертный совет рекомендовал ФАС России довести до сведения рекламораспространителей

- указанной рекламы необходимость воздерживаться от размещения подобной рекламы вблизи пешеходных переходов;
- в рекламе питьевой воды «Славянская» присутствует товарный знак, индивидуализирующий в том числе водку; изображение бутылки, используемой также для розлива одноименной водки; слоган «Настоящая русская вода» по своим характеристикам более подходит для водки, а также показана ситуация, нехарактерная для употребления воды. Данная реклама с использованием товарного знака «Славянская» является рекламой водки «Славянская». Экспертный совет рекомендовал ФАС России учесть данное мнение экспертного совета при рассмотрении дела по признакам нарушения законодательства о рекламе;
 - в телевизионной рекламе журнала «Мягков» используется товарный знак, индивидуализирующий одноименную водку. Учитывая наличие на рынке журнала «Мягков», способ изображения его в рекламе, а также содержание рекламной информации о журнале, признать, что данная реклама не является рекламой водки «Мягков». Экспертный совет рекомендовал ФАС России учесть данное мнение экспертного совета при рассмотрении дела по признакам нарушения законодательства о рекламе, возбужденного по факту распространения указанной рекламы;
 - упаковка воды «Соловецкая» в рекламе не является тождественной с бутылкой водки, цветовое оформление бутылок воды и водки различно, в рекламе используется цветовая гамма, характерная для упаковки воды, а также в рекламном модуле рекламируются и другие товары (кулеры, насосы для воды), не связанные ассоциативно с водкой. Данная реклама воды «Соловецкая» не формирует интереса потребителей к водке;
 - отметив направленный на борьбу с табакокурением социальный характер рекламы «Сигарета душит тебя» с использованием изображений двух девушек, одна из которых облачена в костюм сигареты и душит другую, совет признал отсутствие нарушения норм этики в данной рекламе;
 - в рекламном видеоролике пива Brahma памятник Иисусу Христу является частью панорамы города, символом страны и не является изображением, на котором акцентируется внимание зрителей. В данной рекламе не используется образ человека;
 - распространяемая в телепрограммах реклама воды «Ять» с использованием изображения бутылки, используемой также для розлива одноименной водки, формирует интерес потребителей к водке, поскольку в рекламе демонстрируются физические свойства продукта, наличие которых характерно для водки (жидкость не замерзает при низких температурах). Экспертный совет рекомендовал ФАС России рассмотреть вопрос о возбуждении производства по делу по факту распространения данной рекламы «Ять» в телепрограммах;
 - использованный в рекламе коктейлей Noosh слоган «oHOOCНенные фрукты» носит оскорбительный характер;
 - реклама пива «ПИТ» с использованием образа К. Э. Циолковского, употребляющего пиво за рабочим столом, порочит память и умаляет образ ученого, не употреблявшего спиртные напитки;
 - поскольку оформление бутылки водки «Союз Виктан» тождественно оформлению товара (воды), используемому в распространяемой в телепрограммах и посредством наружной рекламы на территории г. Москвы рекламе «Союз Виктан», и указанная реклама полностью копирует общий проект рекламы водки «Союз Виктан», распространяемой в периодических печатных изданиях, признать распространяемую в телепрограммах и посредством наружной рекламы на территории г. Москвы рекламу «Союз Виктан» рекламой водки «Союз Виктан». Экспертный совет рекомендовал ФАС России возбудить дело по признакам нарушения законодательства о рекламе;
 - неэтичной рекламу сети магазинов «Арбат Престиж», использующую изображения полуобнаженных мужчин с деталями костюма Деда Мороза;
 - в телевизионной рекламе телефона Samsung X460, в которой показаны женщины, дерущиеся за право пройти кастинг с данным телефоном, присутствует пропаганда агрессии в качестве манеры поведения. Данный рекламный ролик побуждает к агрессии и нарушает нормы этики. Экспертный совет рекомендовал ФАС России рассмотреть вопрос о возбуждении дела по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе в указанной рекламе телефона Samsung X460;
 - невозможность показа рекламы мультфильма «Отряд Америка» с использованием выражений сексуальной тематики в то время, когда реклама доступна для детей, которым по возрасту не рекомендуется просмотр данного мультфильма, с учетом существующего возрастного ограничения для показа самого мультфильма.

ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ЗАЩИТЕ КОНКУРЕНЦИИ НА РЫНКЕ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ:

- признал, что практика сотрудничества кредитной организации с единственной страховой компанией может ограничивать права потребителя банковских услуг в выборе страховой компании и создает условия для недобросовестной конкуренции;

- признал целесообразным включение вопросов по развитию конкуренции на финансовых рынках в Стратегию развития финансового рынка Российской Федерации. Члены экспертного совета представили предложения по данному вопросу в ФАС России;
- признал целесообразным внести поправки в проект федерального закона «О защите конкуренции» в части организации антимонопольного контроля инфраструктурных институтов финансового рынка. Члены экспертного совета представили свои предложения по этому вопросу в ФАС России;
- признал целесообразность внесения поправок в проект федерального закона «О защите конкуренции» в части обязательного согласования цен (тарифов) на услуги таких инфраструктурных институтов, как центральный депозитарий, биржи, центральная клиринговая организация, с ФАС России. Члены экспертного совета представили свои предложения в ФАС России;
- одобрил представленную ФАС России Концепцию создания конкурентной среды в сфере обязательного медицинского страхования и поручил ФАС России осуществить детальную доработку концепции с учетом замечаний и предложений членов экспертного совета.

ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ РАЗВИТИЯ КОНКУРЕНЦИИ НА РЫНКАХ ГАЗА:

- согласился с необходимостью развития товарной биржи газа как института, формирующего рыночную цену на газ;
- признал необходимость дальнейшего совершенствования процедуры и механизмов торговли газом на электронной площадке. При развитии торгов на электронной торговой площадке необходимо учитывать вопросы развития системы подземных хранилищ газа (ПХГ), применения мер стимулирования закачки в ПХГ и использования газа независимых организаций;
- согласился с необходимостью повышения уровня информационной прозрачности на рынках газа и признал целесообразность участия поставщиков газа, входящих в группу лиц ОАО «Газпром», в формировании системы информационной прозрачности на рынках газа;
- признал целесообразность разработки стандартов раскрытия информации для участников рынков газа.

ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ И ПРОМЫШЛЕННОСТИ СТРОИТЕЛЬНЫХ МАТЕРИАЛОВ:

- поручил рабочей группе из членов экспертного совета разработать рекомендации по совершенствованию механизмов биржевой торговли цементом;
- одобрил предложение ФАС России о необходимости отмены ввозных таможенных пошлин на цемент;
- рекомендовал ФАС России подготовить предложения в Правительство Российской Федерации с обоснованием необходимости увеличения выделения лимитов газа, электроэнергии, иных ресурсов, в том числе выделения земельных участков, источников сырья, необходимых для существенного увеличения производства строительных материалов и реализации национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России».

ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ В СФЕРЕ ЖКХ РЕШИЛ:

- разработать методические рекомендации по применению антимонопольного законодательства при осуществлении контроля за совершением сделок с объектами коммунальной инфраструктуры, находящимися в государственной или муниципальной собственности;
- разработать методические рекомендации по порядку проведения органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями торгов при передаче прав на объекты коммунальной инфраструктуры.

ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ:

- рекомендовал Минобрнауки России допустить к участию в эксперименте без каких-либо дополнительных условий и последующего отбора все учреждения высшего профессионального образования, имеющие аккредитацию на пять лет (с обязательным наличием аккредитации на пять лет по всем профильным специальностям и направлениям подготовки) и выразившие желание участвовать в эксперименте;
- рекомендовал ФАС России обратить внимание Минобрнауки России на необходимость создания государственной системы регистрации выданных кредитов (государственной информационной базы данных по выданным кредитам) в рамках проведения эксперимента по государственной поддержке предоставления образовательных

кредитов студентам образовательных учреждений высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию;

- обратился к ФАС России с просьбой о направлении в Рособразованию запроса о предоставлении конкурсной документации для участия в конкурсах на размещение среди аккредитованных образовательных учреждений задания на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием на 2006 г.;
- обратился к ФАС России с просьбой о проведении анализа постановлений Правительства Российской Федерации «О конкурсном порядке размещении государственного задания на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием» и «О конкурсах среди аккредитованных образовательных учреждений высшего профессионального образования на выполнение государственного задания по подготовке специалистов с высшим профессиональным образованием» на предмет соответствия требованиям Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО НЕДОБРОСОВЕСТНОЙ КОНКУРЕНЦИИ ПРИЗНАЛ:

- действия ООО «ТПГ “Автоаудиоцентр”» по проведению пресс-конференции, опубликованной на сайте www.fbc.ru в сети Интернет, и использованию рекламы со слоганом «Акай – возвращение легенды» не противоречат принципам добропорядочности, разумности и справедливости;
- действия ООО «ТПГ “Автоаудиоцентр”», выразившиеся в приобретении и использовании исключительных прав на товарный знак Акай, не противоречат принципам добропорядочности, разумности и справедливости.

ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ В СФЕРЕ РОЗНИЧНОЙ ТОРГОВЛИ:

- создал при экспертном совете рабочую группу для изучения договорной практики торговых сетей, анализа и оценки предложений АКОРТ, а также подготовки проекта рекомендаций ФАС России по обеспечению баланса интересов торговых сетей и предприятий-поставщиков в целях защиты конкуренции в сфере розничной торговли.

ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМУ ТРАНСПОРТУ ПОСЧИТАЛ НЕОБХОДИМЫМ:

- разработать и утвердить тарифы на услуги по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, поэлементный состав которых должен соответствовать перечню услуг, установленному Правилами оказания услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования и отнесенных к категории естественно-монопольных;
- принять перечень критериев отказа в согласовании заявок на перевозки грузов железнодорожным транспортом;
- разработать и утвердить акты, включенные в Перечень документов, необходимых для создания нормативно-правовой базы, обеспечивающей взаимодействие владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта и перевозчиков, утвержденный межведомственной комиссией по вопросам реализации структурной реформы на железнодорожном транспорте в 2005 г.;
- рекомендовал ФАС России поддержать создание ОАО «Грузовая компания ОАО “РЖД”» в статусе дочернего общества – оператора подвижного состава только при соблюдении условий, исключающих дестабилизацию сформировавшегося конкурентного рынка предоставления операторских услуг и его дальнейшего развития, а также при обеспечении права выбора пользователями услуг железнодорожного транспорта гарантированных услуг по регулируемым тарифам.

ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ В СФЕРЕ МЕТАЛЛУРГИИ:

- создал из числа членов экспертного совета и независимых экспертов рабочую группу по анализу ситуации на рынке железорудного сырья в Российской Федерации;
- создал рабочую группу экспертного совета по металлургии по совершенствованию антимонопольного законодательства;
- рекомендовал ФАС России провести анализ рынка нерудных строительных материалов в географических границах Российской Федерации.

ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКЕ:

- поддержал новую модель оптового рынка, заложенную в проекте Правил, сформулировал изменения в проект Правил в целях устранения ряда проблем и предоставления более широких возможностей для действующих и

будущих участников оптового рынка электроэнергии. В частности, экспертный совет рекомендовал:

- предусмотреть в правилах особый порядок присвоения статуса участника оптового рынка гарантирующим поставщикам – местным энергоснабжающим организациям;
- скорректировать требования к регистрации точек поставки для потребителей, имеющих генерирующее оборудование;
- изменить нормы, ущемляющие права так называемых частичных участников оптового рынка в части предоставления им возможности приобретать до 30% собственного потребления электроэнергии на оптовом рынке (вместо 15%, предусмотренных в проекте Правил).

РАБОТА В РАМКАХ ЭКСПЕРТНЫХ СОВЕТОВ ПОЗВОЛЯЕТ ФАС РОССИИ:

- всесторонне изучить и обсудить возникающие на рынках проблемы;
- ознакомиться с мнением участников рынка и учесть его при принятии решений;
- привлечь профессионалов к решению задач, стоящих перед антимонопольным органом и Правительством России, применить опыт, знания и навыки профессионалов-практиков;
- принять взвешенное, компромиссное решение, которое разделяют как власть, так и бизнес;
- заручиться поддержкой профессионалов в решении других задач, стоящих перед антимонопольным органом.

Презентация планов развития компаний

С целью развития диалога с бизнесом, а также упрощения процедуры рассмотрения ходатайств по сделкам ФАС России дает представителям бизнеса возможность представить планы развития своих компаний непосредственно на заседании президиума коллегии ФАС России. Такой формат позволяет бизнесу проинформировать антимонопольный орган о своих намерениях и планах на рынке на ближайшую перспективу, обозначить возможные болевые точки при совершении сделки и способы минимизации ее негативных последствий для потребителей. В то же время специалисты ФАС России имеют возможность получить всю информацию из первых рук, задать вопросы и уточнить отдельные моменты сделки, понять логику и аргументы компании при проведении сделки, наконец ускорить процесс рассмотрения ходатайства.

Например, в марте 2006 г. председатель совета директоров ЗАО «Трансмашхолдинг» Дмитрий Комиссаров выступил с докладом перед руководством Службы и сотрудниками управлений, которые взаимодействуют с компанией. Д. Комиссаров разъяснил собравшимся сотрудникам ФАС России суть стратегии компании на ближайшие годы и раскрыл сведения о структуре ее активов. Участники совещания также рассмотрели вопрос о необходимости создания в отрасли железнодорожного машиностроения крупной национальной машиностроительной компании. По мнению представителей холдинга, это необходимо в целях обеспечения в долгосрочной перспективе развития и конкурентоспособности российских компаний, а также решения задач обеспечения транспортной безопасности России.

«Встреча с председателем совета директоров “Трансмашхолдинга” – первый опыт прямого общения топ-менеджера крупной компании с таким широким кругом сотрудников антимонопольного ведомства, – сказал И. Артемьев. – Уровень профессионализма состоявшейся дискуссии заставляет всерьез задуматься о расширении такой практики»⁴²⁰.

Глава ФАС России сообщил, что в будущем подобные встречи с представителями крупнейших компаний будут проводиться регулярно. «Встреча лицом к лицу позволяет нам лучше понять логику действий друг друга, избежать излишней бюрократической переписки и переводит взаимодействие антимонопольной службы с компаниями на принципиально новый уровень, – заявил И. Артемьев. – Вполне возможно, что, если такие встречи станут регулярными, это приведет к серьезному сокращению средних сроков рассмотрения ходатайств, которые субъекты рынка подают в наше ведомство при совершении сделок»⁴²¹.

По словам Д. Комиссарова, подобная практика открытого и конструктивного обсуждения позволяет компаниям не только разъяснять и отстаивать свою позицию, но и более глубоко понимать мотивы решений, принимаемых федеральными ведомствами. «В ходе обсуждения мы четко увидели заинтересованность представителей Службы в развитии российских компаний и повышении их конкурентоспособности, – отметил Д.

⁴²⁰ ФАС намерена развивать практику встреч руководителей крупнейших компаний с сотрудниками антимонопольного ведомства [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_5652.shtml.

⁴²¹ Там же.

Комиссаров. – Без сомнения, подобный открытый диалог способствует повышению доверия между бизнес-сообществом и властью»⁴²².

В октябре 2006 г. генеральный директор Группы компаний «Видео Интернешнл» Сергей Васильев выступил на заседании президиума коллегии ФАС России с докладом о ситуации в сфере реализации рекламных возможностей телеканалов и ответил на вопросы представителей антимонопольного ведомства. По результатам заседания президиума коллегии ФАС России было принято решение антимонопольной службе совместно с представителями рекламного сообщества приступить к выработке механизма ценообразования в области телевизионной рекламы. Этот механизм должен отвечать рыночным требованиям достижения баланса спроса и предложения и максимальной прозрачности. В качестве ориентира принята модель ценообразования, использующаяся на открытых фондовых рынках.

При антимонопольном органе сформирована рабочая группа с привлечением представителей Ассоциации коммуникационных агентств России, Содружества производителей фирменных торговых марок RusBrand и Ассоциации рекламодателей для разработки действенных, прозрачных и понятных для всех участников рекламного рынка правил ценообразования в отрасли⁴²³.

Сотрудничество с юридическими фирмами

В последние годы антимонопольное ведомство стало активнее сотрудничать с представителями адвокатских фирм и юристами крупнейших компаний для обсуждения сложных моментов при принятии антимонопольным органом решений об одобрении ходатайств о совершении сделок, которые не являются однозначными и решения по которым требуют тщательного анализа со стороны ФАС России и длительных консультаций и обсуждений как с другими заинтересованными органами власти, так и с представителями компаний, намеревающихся заключить сделку.

Например, решение о выдаче согласия ФАС России на приобретение американской компанией Alcoa контрольных пакетов акций ОАО «Самарский металлургический завод» и ОАО «Белокалитвинское металлургическое производственное объединение» было выработано при участии адвокатского бюро «Егоров, Пугинский, Афанасьев и партнеры». Тогда впервые был опробован механизм обеспечения стратегических интересов государства и национальной безопасности при приобретении предприятий, производящих продукцию для нужд обеспечения оборонно-промышленного комплекса, иностранным инвестором.

ФАС России выдала покупателю предписания, направленные на обеспечение конкуренции и защиту экономических интересов российского государства. Кроме того, одобрению сделки со стороны ФАС России предшествовало заключение специальных договоров с группой компаний Alcoa, регулирующих проблемы занятости на приобретаемых предприятиях, оговаривающих ценовую политику новых владельцев и обеспечивающих поставку продукции приобретаемых предприятий по долгосрочным государственным заказам.

В 2006 г. при участии этого же адвокатского бюро было заключено мировое соглашение между ФАС России и ОАО «ЕВРОЦЕМЕНТ груп», по которому компания признала себя нарушившей антимонопольное законодательство, обязалась перечислить в бюджет самый крупный за всю историю антимонопольных органов России незаконно полученный доход в размере 267 млн рублей и осуществить инвестиционную программу по комплексной полномасштабной модернизации и техническому перевооружению цементных предприятий на сумму более 10 млрд рублей. ФАС России, в свою очередь, признала, что на момент заключения мирового соглашения цены на цемент холдинга «ЕВРОЦЕМЕНТ груп» не являлись монополично высокими.

Обратим внимание также на то, что в мае 2007 г. было учреждено некоммерческое партнерство «Содействие развитию конкуренции», которое объединяет ведущих юристов в области антимонопольного права и экономистов, специализирующихся на вопросах конкуренции. Партнерство нацелено на формирование эффективной практики применения антимонопольного законодательства, содействие проведению конструктивного диалога между бизнесом и российскими антимонопольными органами по вопросам конкуренции, участие в нормотворческой деятельности по вопросам конкуренции и др.

Предполагается, что членами НП «Содействие развитию конкуренции» могут стать как физические лица (профессиональные юристы и экономисты, специализирующиеся в области конкурентного права), так и юридические – профессиональные объединения, включая юридические фирмы, исследовательские организации и т.д.

⁴²² Там же.

⁴²³ ФАС совместно с участниками рынка рекламы предлагает прозрачные правила ценообразования [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_8851.shtml.

Руководитель Федеральной антимонопольной службы И. Артемьев, комментируя учреждение НП «Содействие развитию конкуренции», отметил, что ФАС России приветствует создание этого объединения. «Подобные организации специалистов по конкурентному праву и конкурентной политике существуют во многих странах, – заявил он, – и практика показывает, что их сотрудничество с антимонопольными органами приводит к позитивному эффекту для развития конкуренции». Поэтому антимонопольная служба готова оказать поддержку НП «Содействие развитию конкуренции» и рассчитывает на долгосрочное взаимовыгодное сотрудничество, подчеркнул глава ФАС России⁴²⁴.

В декабре 2007 г. на совместном заседании некоммерческого партнерства «Содействие развитию конкуренции» с руководством Федеральной антимонопольной службы обсуждались вопросы освобождения от наказания за нарушение антимонопольного законодательства и применения норм Федерального закона «О защите конкуренции» к сделкам, совершаемым за пределами Российской Федерации. Участники пришли к единому мнению о том, что нормы Федерального закона «О защите конкуренции» должны обязательно применяться к сделкам, совершаемым за пределами Российской Федерации, если такие сделки оказывают влияние на конкуренцию на российских рынках. Однако, поскольку законодательство не определяет детально, какие именно сделки должны подпадать под контроль антимонопольного органа, необходимо выработать ясную позицию по этому вопросу⁴²⁵.

Ранее, в ноябре 2007 г., на другом совместном заседании некоммерческого партнерства и антимонопольной службы стороны рассмотрели вопрос о порядке расчета «оборотных» штрафов, налагаемых антимонопольным органом за совершение хозяйствующими субъектами (юридическими лицами) административных правонарушений, предусмотренных ст. 14.31 (злоупотребление доминирующим положением на рынке) и 14.32 (заключение ограничивающего конкуренцию соглашения или осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий) КоАП. Участники заседания пришли к единому мнению, что при расчете «оборотного» штрафа следует исходить из того, что санкция должна быть пропорциональна нанесенному ущербу в границах рынка. Кроме того, руководитель ФАС России И. Артемьев отметил, что более жесткие штрафы будут применяться за злостные, рецидивные нарушения⁴²⁶.

Представители некоммерческого партнерства и руководство ФАС России также обсудили вопрос о возможности одновременного наложения штрафа от суммы выручки правонарушителя и выдачи предписания о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства. Было отмечено, что это наиболее сложная проблема, требующая детального рассмотрения. В связи с этим членам некоммерческого партнерства было рекомендовано подготовить проект своих предложений по данному вопросу.

Участники встречи также обсудили проект ст. 178 Уголовного кодекса Российской Федерации, предусматривающей уголовную ответственность за антиконкурентные действия, и договорились обсудить ее более подробно на последующих заседаниях.

Обеспечение юристов знаниями о конкурентном законодательстве, правоприменительной практике и новых тенденциях развития конкурентного закона ведет к информированию бизнеса и повышению культуры согласия.

ЯМАЙКА

Комиссия по справедливой торговле Ямайки презентовала ключевые условия их конкурентного акта на семинаре в Ямайской ассоциации адвокатов. В ходе семинара юристы были разделены на две группы – заявителей и ответчиков, чтобы презентовать дела в мнимых слушаниях по делу о злоупотреблении доминирующим положением. Сотрудники комиссии играли роль судей и имели возможность направлять юристов в их понимании сути дела.

ТУРЦИЯ

Турецкий антимонопольный орган провел тренинговые семинары для юристов, учитывая, что конкурентный закон в Турции относительно новый и что только два факультета предлагают курсы на эту тему. Сертификат по окончании тренинговой программы выдавался совместно со Стамбульской ассоциацией адвокатов и Ассоциацией адвокатов Анкары.

424 Учреждено некоммерческое партнерство «Содействие развитию конкуренции» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_13148.shtml.

425 ФАС России и НП «Содействие развитию конкуренции» продолжают сотрудничество [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_16804.shtml.

426 ФАС России и некоммерческое партнерство «Содействие развитию конкуренции» обсудили вопросы применения антимонопольного законодательства [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_16269.shtml.

Участие в семинарах, круглых столах и конференциях, рабочих встречах

Одним из традиционных способов донесения своей позиции до целевой аудитории, всестороннего обсуждения имеющихся проблем и поиска взвешенного решения этих проблем является участие представителей ФАС России в круглых столах, конференциях и семинарах, посвященных вопросам развития конкуренции в нашей стране. В одних случаях эти мероприятия могут быть организованы непосредственно ФАС России, в других представители антимонопольного ведомства используют готовые площадки профессиональных союзов и ассоциаций.

Например, в августе 2007 г. в ФАС России состоялась рабочая встреча руководителя службы И. Артемьева с руководителями трех ассоциаций: Л. А. Хасисом, председателем президиума Ассоциации компаний розничной торговли (АКОРТ), главным исполнительным директором X5 Retail Group; А. Мартинелли, членом президиума АКОРТ, региональным директором «МЕТРО Кэш энд Керри» по России и Украине; Д. М. Якобашвили, председателем совета директоров Содружества производителей фирменных торговых марок (РусБренд), председателем совета директоров компании «Вимм-Билль-Данн. Продукты питания»; Э. Блондо, сопредседателем некоммерческого партнерства «Эффективный отклик на запросы потребителей» (ECR-Rus), генеральным директором «Мосмарт». Во встрече также приняли участие руководители Союза малых розничных сетей, ответственные работники ФАС России и ассоциаций⁴²⁷.

На встрече обсуждались вопросы обеспечения развития конкуренции на потребительском рынке, баланса интересов его участников, а также меры антимонопольного регулирования, предлагаемые ФАС России для включения в проект федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

АКОРТ, РусБренд и ECR-Rus представили согласованные тремя сторонами принципы эффективного отклика на запросы потребителей, направленные на решение задач по обеспечению баланса интересов всех субъектов потребительского рынка и более эффективное удовлетворение запросов потребителей. В частности, к этим принципам относятся прозрачность методик определения торговых условий, использование электронных технологий и международных стандартов идентификации, кодирования товаров. Члены ассоциаций предложили использовать данные принципы всем без исключения участникам рынка.

В декабре 2007 г. представители Федеральной антимонопольной службы и НП «ОПОРА» провели рабочую встречу, в ходе которой обсуждались вопросы развития конкуренции на строительных рынках, рынках телефонной связи, в топливно-энергетическом комплексе и ряде других. Также были рассмотрены вопросы государственных и муниципальных закупок, злоупотребление правами и недобросовестная конкуренция в области интеллектуальной собственности⁴²⁸. По итогам встречи участники пришли к общему решению о создании рабочих групп для обсуждения наиболее актуальных проблем конкурентных рынков, том числе в электроэнергетике, ЖКХ, государственных закупках.

В марте 2007 г. специалисты ФАС России приняли участие в международной конференции «От проектного финансирования к IPO: практика привлечения инвестиций», организованной Торгово-промышленной палатой России совместно с Группой компаний «Вермонт». В конференции приняли участие представители органов государственной власти России, российских и зарубежных бирж, инвестиционных банков и компаний, венчурных фондов и фондов прямых инвестиций, аудиторских и консалтинговых компаний, российских предприятий, планирующих IPO, а также российских предприятий, заинтересованных в привлечении финансирования под имеющиеся проекты⁴²⁹.

В декабре 2006 г. при участии ФАС России в ТПП России прошел круглый стол на тему «Антимонопольный контроль в системе размещения государственных и муниципальных заказов и вопросы противодействия коррупции», проведенный в рамках проекта «Сближение норм конкуренции в Российской Федерации» (TASIS, EuropeAid Programme)⁴³⁰. В ходе круглого стола обсуждались вопросы, связанные с формированием системы антимонопольного контроля государственных и муниципальных заказов в связи с принятием Федерального

427 Представители ФАС России и отраслевых ассоциаций обсудили вопросы развития конкуренции на потребительском рынке [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_14653.shtml.

428 ФАС России и «ОПОРА РОССИИ» провели рабочую встречу [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_16718.shtml.

429 Представители ФАС России примут участие в международной конференции, посвященной привлечению инвестиций российскими предприятиями [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_11554.shtml.

430 Круглый стол «Антимонопольный контроль в системе размещения государственных и муниципальных заказов и вопросы противодействия коррупции» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/reform/news/n_10280.shtml.

закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и разработкой антикоррупционной программы ФАС России. В обсуждении приняли участие представители органов власти, экспертного и бизнес-сообщества и другие заинтересованные стороны.

В ноябре 2004 г. заместитель руководителя ФАС России Андрей Кашеваров выступил с докладом на тему «Современные проблемы конкуренции на рынке финансовых услуг» на пленарном заседании международной конференции «Банки. Инвестиции. Страхование. Консалтинг» («БИСК-2004»). Конференция была организована Торгово-промышленной палатой России, ЗАО «Экспо-Инвест», ЗАО «Экспоцентр», Ассоциацией российских банков и Ассоциацией региональных банков России. В ее работе приняли участие представители ведущих российских и зарубежных банков, страховых, инвестиционных, консалтинговых организаций, представители министерств и ведомств, торговые представители и экономические советники посольств ряда стран мира⁴³¹.

В августе 2004 г. в Торгово-промышленной палате России состоялся круглый стол на тему «О монополизации рынка каустической соды и ПВХ». На нем с докладом о ситуации на рынке каустической соды и действиях ФАС России по пресечению монополизации этого рынка выступил заместитель руководителя ФАС России А. Цыганов⁴³².

Конкурентные органы могут развивать конкурентное сознание через организацию специальных событий, таких как дни открытых дверей и конференции. Встречи лицом к лицу с бизнесом помогают установить доверительные отношения.

АВСТРАЛИЯ

Форум за справедливую конкуренцию – неотъемлемая часть деятельности австралийской комиссии по конкуренции и защите потребителей. Он нацелен на информирование региональных предпринимателей и потребителей об их правах и обязанностях согласно торговому акту. Посещая форум, бизнесмены могут получить представление о типах поведения, которые нарушают торговый акт, понять, как австралийский конкурентный орган расследует дела о нарушениях акта, осознать, как антиконкурентное поведение влияет на широкую общественность.

Форум включает в себя панельное заседание, на котором эксперты обсуждают вопросы торговой практики, широкое экономическое влияние, подходы, которые применяет австралийская комиссия для соблюдения торгового акта.

Форум проводится в регионах с использованием презентаций, сделанных штатными сотрудниками австралийской комиссии, видеоматериалов и печатной продукции. Видео- и другие материалы доступны также на сайте австралийской комиссии в Интернете.

ЮЖНАЯ АФРИКА

Южноафриканская комиссия по конкуренции организует дни открытых дверей для ключевых групп и приглашает их получить информацию от штатных сотрудников комиссии.

ТУРЦИЯ

Один раз в месяц, во вторник, турецкий конкурентный орган устраивает конференции по вопросам, связанным с конкуренцией. Среди тем конференций – «Открытие энергетических услуг для конкуренции: пример Франции», «Регулирование энергетического сектора и опыт Калифорнии», «Злоупотребление доминирующим положением и доктрина о существенных льготах», «Данные по делам по закону о конкуренции». Турецкая комиссия по конкуренции проводит специальные мероприятия в университетах в различных городах.

ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

Британский офис по справедливой торговле осуществляет региональные программы, нацеленные на малый и средний бизнес, который определяется как бизнес, в котором заняты от 50 до 500 работников. Каждое событие включает бизнес-семинар, который нацелен на повышение знаний конкурентного законодательства за счет обеспечения бизнеса определенным объемом информации, советы с использованием презентаций и видео, деловые завтраки и др. Направляющие программы британского конкурентного ведомства также объясняют выгоды эффективной конкуренции на рынке как для бизнесменов, так и для потребителей. Ежегодно проходит около восьми таких региональных мероприятий.

431 Андрей Кашеваров примет участие в работе международной конференции «Банки. Инвестиции. Страхование. Консалтинг» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_757.shtml.

432 Тезисы выступления А. Цыганова в Торгово-промышленной палате РФ «О монополизации рынка каустической соды и ПВХ» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_873.shtml.

Среди других способов воздействия на представителей бизнеса, используемых ФАС России с целью адвокации конкуренции, можно выделить:

- публикацию в средствах массовой информации сведений о решениях и предписаниях ФАС России, законодательных новациях и других изменениях в работе антимонопольного органа;
- публикацию разъяснений, рекомендаций и результатов анализа на сайте ФАС России. Например, только за первые 10 месяцев действия нового закона о государственных и муниципальных закупках ФАС России дала 3 500 разъяснений по вопросам применения закона о размещении заказов. Аналогичные разъяснения позиции ФАС России по антимонопольному закону, закону о рекламе и актуальным вопросам деятельности антимонопольной службы публикуются на сайте ФАС России;
- публикацию решений и предписаний ФАС России, затрагивающих интересы хозяйствующих субъектов, на сайте ФАС России. Следуя логике ФАС России при принятии решений о признании той или иной компании нарушившей закон, компании могут экстраполировать это решения ФАС России на собственные действия и устранить имеющиеся у них нарушения законодательства;
- заключение соглашений о взаимодействии с профессиональными союзами и ассоциациями. Так, за последние четыре года ФАС России подписала соглашения о взаимодействии с Торгово-промышленной палатой России, «Деловой Россией», «ОПОРОЙ», Ассоциацией российских банков, Ассоциацией региональных банков России, Национальной ассоциацией участников фондового рынка, Профессиональной ассоциацией регистраторов, трансфер-агентов и депозитариев, Национальной лигой управляющих, Российским союзом автостраховщиков, Межрегиональным союзом медицинских страховщиков и др.

ПОДПИСАНО СОГЛАШЕНИЕ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ МЕЖДУ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБой И ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННОЙ ПАЛАТОЙ РОССИИ

24 февраля 2005 г. в Торгово-промышленной палате Российской Федерации (ТПП РФ) состоялась церемония подписания соглашения о сотрудничестве между ТПП РФ и Федеральной антимонопольной службой. Соглашение подписали президент Торгово-промышленной палаты Российской Федерации Е. Примаков и руководитель антимонопольной службы И. Артемьев. ТПП РФ и ФАС России договорились о совместном проведении политики, направленной на поддержку предпринимательства, содействию становлению и укреплению предпринимательского сектора экономики России, обеспечении защиты законных интересов предпринимателей. Подписавшие стороны ставят своей целью эффективное продвижение реформы в сфере жилищно-коммунального хозяйства, а также развитие конкуренции в отраслях социального блока. Руководитель ФАС России И. Артемьев отметил, что «ТПП является одним из наших главных партнеров, обладающих уникальными знаниями. В прошлом году наиболее значимые проблемы мы обсуждали в ТПП РФ. Это и проблема повышения цен на нефтепродукты, и проблема картельных сговоров на рынке каустической соды и на рынке черных металлов⁴³³». И. Артемьев выразил благодарность президенту Торгово-промышленной палаты России за поддержку проекта закона о защите конкуренции.

Выступивший на подписании соглашения президент ТПП РФ Е. Примаков заявил, что Торгово-промышленная палата России дорожит отношениями с ФАС России. «В основе сотрудничества ТПП России и ФАС России лежат общие интересы. Подписанное соглашение, безусловно, укрепит наше взаимодействие, направленное на развитие конкуренции и поддержку предпринимательства»⁴³⁴.

После подписания соглашения состоялось обсуждение проекта федерального закона «О защите конкуренции» и поправок в Кодекс об административных правонарушениях.

ФАС РОССИИ И «ОПОРА РОССИИ» ПРИНЯЛИ СОГЛАШЕНИЕ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ

Федеральная антимонопольная служба и общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ» приняли соглашение о взаимном сотрудничестве при поддержке малого и среднего предпринимательства. Стороны намерены осуществлять защиту прав и законных интересов малого и среднего предпринимательства посредством разработки и реализации мероприятий, направленных на предупреждение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, а также дискриминационных действий со стороны органов государственной власти и местного самоуправления.

433 Подписано соглашение о сотрудничестве между Федеральной антимонопольной службой и Торгово-промышленной палатой РФ [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_1553.shtml.

434 Там же.

«Укрепление экономики страны и формирование среднего класса невозможны без развития малого и среднего предпринимательства. Мы готовы к совместному сотрудничеству и выстраиванию эффективных отношений между бизнесом и властью», – заявил руководитель ФАС России И. Артемьев⁴³⁵. Сергей Борисов, руководитель общественной организации «ОПОРА РОССИИ», также ратует за взаимодействие бизнеса и власти. «Регионы на свой вкус занимаются антимонопольным регулированием, что приводит только к росту монополизации региональных рынков. В ряде регионов существуют преференции крупному бизнесу, его тесная спайка с местными властями, что перекрывает кислород малому предпринимателю», – сообщил он⁴³⁶. В этом случае антимонопольное регулирование должно быть эффективнее.

ФАС РОССИИ И АРБ ПОДПИСАЛИ СОГЛАШЕНИЕ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ

25 марта 2005 г. состоялось подписание соглашения о взаимодействии между Федеральной антимонопольной службой и Ассоциацией российских банков (АРБ). Соглашение подписали руководитель ФАС России И. Артемьев и президент АРБ Г. Тосунян. «Ассоциация российских банков сегодня является одной из самых авторитетных организаций в своей сфере, и мы оцениваем наше взаимодействие с ней как положительный фактор. Мы полагаем, что все больше и больше такие авторитетных, серьезных и сильных организаций будут брать на себя выполнение координационных функций на рынках, а во многих случаях – и часть государственных функций», – заявил руководитель ФАС России И. Артемьев⁴³⁷.

По словам главы антимонопольного ведомства, ФАС России и АРБ будут сотрудничать по целому комплексу направлений, которые сегодня ведет антимонопольный орган. «Мы будем просить представителей Ассоциации участвовать в рассмотрении дел, возбужденных ФАС России, а также в наших экспертных советах. Голос профессионалов должен быть услышан. Мы всегда будем очень внимательно анализировать те вопросы, с которыми к нам будут обращаться коллеги из АРБ», – сообщил И. Артемьев⁴³⁸. Руководитель антимонопольного органа выразил желание оставаться добрыми партнерами с АРБ и еще активнее развивать сотрудничество.

«Для нас очень важно иметь такие добрые рабочие и деловые отношения с антимонопольной службой, так как ее деятельность направлена на укрепление банковской системы, на отстаивание интересов тех участников рынка, кто хочет и умеет работать в цивилизованных условиях. Антимонопольная служба может применять некоторые административно-воспитательные функции в отношении тех, кто считает, что можно отклоняться от общепринятых норм», – заявил президент Ассоциации российских банков Г. Тосунян⁴³⁹.

Президент АРБ выразил уверенность, что АРБ и ФАС России будут всегда работать в тандеме, даже когда возникнут проблемные ситуации. «Даже защищая отдельных своих членов, мы будем смотреть на проблему с точки зрения системных интересов. Коллизия должна решаться в пользу развития банковской системы», – пояснил президент Ассоциации российских банков. По словам Г. Тосуняна, есть примеры, когда, не ущемляя интересов конкретных банков, Ассоциация заняла твердую позицию, совпадающую с позицией ФАС России в отношении этих банков.

Соглашение с указанными организациями позволяет осуществлять совместные действия, направленные на совершенствование нормативно-правовой базы в сфере предпринимательской деятельности для укрепления экономики страны и формирования среднего класса. Взаимодействие на основе этих соглашений стимулирует развитие конкурентной среды, способствует росту малого и среднего бизнеса, пропагандирует среди предпринимателей правила добросовестной конкуренции.

Результатом взаимодействия антимонопольщиков с представителями бизнеса, профессиональных союзов и ассоциаций, практикующими юристами является:

- создание благоприятных условий для развития конкуренции на товарных и финансовых рынках;
- использование совокупного информационно-аналитического потенциала в целях содействия формированию и реализации государственной политики по развитию различных секторов российской экономики;
- участие в работе над проектами законов и иных нормативно-правовых актов с целью укрепления нормативных механизмов конкуренции и предотвращения действий по ограничению свободы коммерческой деятельности;
- содействие в выработке и реализации государственной политики по вопросам развития финансового и товарного рынков в Российской Федерации на базе здоровой внутриотраслевой и межотраслевой конкуренции.

435 ФАС России и «Опора России» приняли соглашение о сотрудничестве [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_2312.shtml.

436 Там же.

437 ФАС России и АРБ подписали соглашение о сотрудничестве [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_1801.shtml.

438 Там же.

439 Там же.

Конкурентные органы встречаются с отдельными предпринимателями или бизнес-ассоциациями как по специфическим положениям конкурентного закона, так и для обсуждения деятельности конкурентного органа в целом. Поскольку эта форма часто пользуется спросом у бизнес-сообщества, то конкурентные органы могут занять активную роль и искать возможность улучшить понимание между ними. Этот межличностный контакт обеспечивает установление взаимодействия между ними.

КАНАДА

Канадское бюро по конкуренции успешно осуществило программу пресечения хищнического ценообразования. Она базировалась на уверенности бюро в том, что хищническое ценообразование может быть разрушено за счет информирования покупателей о том, как обнаружить и предотвратить преступление. Программа нацелена на частный и общественный сектор закупок через ассоциации поставщиков и правительственные агентства закупок на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Чиновники бюро учат чиновников, занимающихся закупками, как предотвратить и обнаружить хищническое ценообразование и как взаимодействовать с бюро, когда они обнаружат хищническое ценообразование. Сессии также дают чиновникам возможность напрямую ответить на возникающие вопросы участников встреч. Бюро также производит анимационные мультимедийные презентации, доступные на CD-дисках и на сайте бюро в Интернете.

ЯПОНИЯ

Комиссия по справедливой торговле Японии посылает спикеров на семинары и конференции по запросу бизнес-ассоциаций для разъяснений и ответов на вопросы по разным темам. Недавно она посылала спикеров разъяснять новые поправки в антимонопольный акт, правила его применения и регулирования. Японская комиссия по справедливой торговле также встречается с бизнес-ассоциациями, такими как Японская бизнес-федерация, Японская ассоциация корпоративных управляющих, Японская торговая и промышленная палата, чтобы повысить их понимание деятельности комиссии по справедливой торговле и правоприменению антимонопольного акта.

ТУРЦИЯ

Турецкий конкурентный орган устанавливает связи с Союзом торговых палат и товарных бирж Турции, которые являются официальными представителями бизнесменов. Турецкий конкурентный орган регулярно участвует в заседаниях торговых палат. Например, его представители принимали участие в семинаре «Конкуренция для малого и среднего бизнеса в процессе сотрудничества с Европейским союзом», который обрисовал важность конкурентного закона. Союз торговых палат и товарных бирж обеспечивает возможность проведения семинаров, а конкурентное ведомство обеспечивает спикеров.

Отметим, что привлечение участников рынка, практикующих юристов, лидеров общественного мнения в различных отраслях экономики способствует поддержке инициатив ФАС России, внедрению идей добросовестной конкуренции, повышению культуры конкуренции в России.

Сотрудничество с научной общественностью

В настоящее время конкурентное право в России не является самостоятельной научной дисциплиной и не преподается отдельным курсом в большинстве российских высших учебных заведений. Целенаправленно подготовкой специалистов в сфере антимонопольного права в нашей стране стали заниматься совсем недавно и только на базе Государственного университета – Высшей школы экономики (ГУ-ВШЭ), где создана кафедра, на которой преподают специалисты ФАС России. Тем не менее можно отметить, что начало этому процессу положено и есть надежда, что опыт ГУ-ВШЭ будет перениматься другими учебными заведениями.

Изучение студентами полномочий и деятельности конкурентных органов власти, так же как и важности самой рыночной конкуренции, гарантирует, что студенты познакомятся с правилами конкуренции до того, как окончат вуз и начнут работать.

БРАЗИЛИЯ

Административный совет Бразилии по экономической защите публикует руководство для студентов «Защита конкуренции в Бразилии» в сотрудничестве с некоммерческой организацией, управляемой предпринимателями, которые ищут тренинговые возможности для студентов. Цель руководства – обеспечить студентов как будущих деловых людей знаниями об институтах, ответственных за защиту конкуренции, и знаниями, как конкурентный закон соотносится с национальной конкурентоспособностью страны.

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

Генеральная дирекция по конкуренции Европейской комиссии вовлечена в постдипломное обучение студентов по специализации «бизнес-администрирование».

ИСПАНИЯ

Конкурентный орган Испании регулярно участвует в университетских курсах и курсах в бизнес-школах, посылая туда генерального директора по конкуренции, его заместителей и других представителей ведомства для разговора о конкурентном законе и его применении.

ТУРЦИЯ

Турецкий конкурентный орган считает университетских студентов будущими предпринимателями, чиновниками, юристами и служащими. Конкурентное ведомство поручает некоторым своим экспертам делать презентации для постдипломных программ, организованных университетами. Оно также участвует в студенческих программах юридического факультета Университета Анкары, посылая своих экспертов для чтения лекций по делам по закону о конкуренции.

ЗАМБИЯ

Комиссия по конкуренции Замбии обычно приглашается студенческими органами для рассказа о своей деятельности и функциях. В свою очередь, студенты – особенно те, которые обучаются по бизнес-дисциплинам, – могут посетить ведомство, чтобы получить больше информации.

Кроме того, в феврале 2007 г. руководитель Федеральной антимонопольной службы Игорь Артемьев и ректор Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России Анатолий Торкунов подписали соглашение о сотрудничестве между ФАС России и МГИМО(У)⁴⁴⁰.

Соглашение закладывает основы для тесного взаимодействия между ФАС России и МГИМО(У) в академической и научной сферах и предусматривает совместную разработку методических и аналитических работ, дополнительную профессиональную подготовку экспертов ФАС России, а также участие МГИМО(У) в деятельности экспертных советов, действующих при антимонопольном ведомстве.

ФАС России привлекает представителей науки к обсуждению имеющихся проблем в сфере конкуренции и поиску возможных путей их решения, модернизации законодательства и проведению анализов рынков. Теоретические исследования в сфере конкуренции, научный взгляд на проблемы, знание мирового опыта и представление о ситуации с развитием конкуренции в России, которыми делятся с антимонопольщиками представители науки, позволяют российскому антимонопольному органу формировать свою законодательную базу и правоприменительную практику на самом высоком уровне, отвечающем лучшим европейским образцам.

Безусловно, ФАС России использует мощный научный потенциал не только при разработке законодательных новелл, но и при решении проблем, вынесенных на обсуждение экспертных советов при ФАС России.

Работа ФАС России со средствами массовой информации

Наиболее доступным способом донесения информации о состоянии конкуренции в России, существующих проблемах и перспективах их решения, основных итогах деятельности ФАС России и законодательных новеллах для широких слоев населения является использование средств массовой информации. ФАС России активно использует данный механизм для адвокатирования конкуренции. Среди основных способов работы антимонопольного органа со СМИ можно выделить:

- организацию и проведение пресс-конференций, брифингов, подходов к прессе;
- организацию интервью и комментариев СМИ;
- публикацию аналитических статей в периодической печати;
- издание журнала;
- размещение информации на сайте ФАС России и т.д.

440 ФАС России и МГИМО (У) подписали соглашение о сотрудничестве [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_11212.shtml.

Правила работы со СМИ закреплены в изданном ФАС России Положении об информационной политике Федеральной антимонопольной службы, которое определяет основных ньюсмейкеров ФАС России, перечень важных информационных поводов, порядок предоставления информации в СМИ и т.д. Данное Положение было разработано в соответствии с постановлением Правительства России от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти».

Согласно постановлению Правительства России ФАС России регулярно публикует сведения о возбуждении дел о нарушении антимонопольного законодательства, законодательства о естественных монополиях и законодательства о рекламе, о решениях комиссий ФАС России по результатам рассмотрения дел, о решениях судов по делам с участием ФАС России, информацию о факте подачи ходатайств (уведомлений) юридическими и физическими лицами и о принятых по ним решениях (без раскрытия подробной информации, составляющей коммерческую тайну), анализ рынков, решения ФАС России о включении в реестр хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара свыше 35%, и исключении из него, информацию о законодательных новеллах и другую информацию по вопросам своей деятельности.

На наш взгляд, усилия ФАС России по адвокатированию конкуренции через СМИ оправдали себя. В последние годы внимание средств массовой информации к деятельности ФАС России постоянно растет. Об этом свидетельствует количество публикаций в федеральных и региональных СМИ. Так, за период с 14 марта 2004 г. (дата создания ФАС России) по 13 марта 2008 г., по данным поисковой системы «Интегрум», вышло в свет 171 002 публикации о деятельности ФАС России. Из них:

- зарубежная пресса – 894;
- интернет-издания – 62 995;
- информагентства РФ, СНГ, других стран – 34 130;
- компьютерная пресса – 137;
- мировые информационные агентства – 8 993;
- мониторинг – 7 542;
- региональная пресса – 27 795;
- теле- и радиоэфир – 4 009;
- центральные газеты – 20 212.

Отметим, что если бы ФАС России издавала свой журнал, посвященный вопросам конкуренции в России, то количество публикаций было бы значительно большим. Ожидается, что читателями журнала могли бы стать представители органов власти, бизнеса, научной общественности и граждане, интересующиеся конкурентной политикой в России. На страницах специализированного журнала можно было бы организовать обсуждение законодательных инициатив ФАС России, правоприменительной практики антимонопольного ведомства, актуальных проблем, поиск путей их решения, обмен опытом и др.

В настоящее время только Санкт-Петербургское управление ФАС России издает собственный журнал «Конкуренция и рынок» преимущественно за счет рекламы, размещенной в журнале.

Журнал «Конкуренция и рынок» освещает самые актуальные вопросы развития бизнеса, а также проблемы применения антимонопольного законодательства и других нормативных актов, регламентирующих процесс рыночных реформ и развития предпринимательства. На страницах журнала известные бизнесмены, эксперты, инвесторы анализируют состояние и тенденции развития рынка товаров и услуг, дают ответы на самые актуальные вопросы бизнеса. Учредитель: Территориальное управление по Санкт-Петербургу и Ленинградской области Федеральной антимонопольной службы. Формат журнала: 210x297 мм (А4). Периодичность: 1 раз в 3 месяца. Тираж: 5 000 экз. Количество полос – 140. Цветность – полноцветный.

Однако перспектива издавать федеральный журнал по вопросам конкуренции силами ФАС России в настоящий момент призрачна. Можно только отметить, что к наиболее важным и значимым событиям в жизни антимонопольных органов ФАС России издает брошюры и буклеты. Например, такие буклеты были выпущены к заседанию коллегии ФАС России, посвященной 15-летию со дня создания антимонопольных органов России, к проведению 6-й ежегодной конференции Международной конкурентной сети в Москве в 2007 г. Однако эти

брошюры в основном содержали справочную информацию о российском антимонопольном органе, его структуре, руководителях, краткую статистику дел и перечень основных направлений деятельности. Буклетов, посвященных обсуждению конкретных тем или направлений деятельности ФАС России, как это часто происходит в других конкурентных ведомствах, ФАС России практически не выпускала.

Для сравнения: по данным ИА «Интегрум», за аналогичный период деятельности Министерства по анти-монопольной политике и поддержке предпринимательства Российской Федерации – предшественника ФАС России (с 13 марта 2000 г. по 14 марта 2004 г.) – было опубликовано 60 676 материалов. Таким образом, можно отметить, что количество публикаций о деятельности антимонопольного органа России увеличилось за последние четыре года практически в 3 раза.

Количество публикаций о деятельности других органов власти (по данным ИА «Интегрум»)

О Федеральной службе по тарифам за период с 14 марта 2004 г. по 13 марта 2008 г. было опубликовано 146 326 сообщений.

О Федеральной службе по финансовым рынкам за аналогичный период – 244 832 сообщения.

Из представленных данных можно сделать вывод о том, что ФАС России достаточно активно взаимодействует с информационными агентствами, печатными и интернет-изданиями. Присутствие ФАС России на телевидении и радио значительно уступает присутствию на лентах новостей информагентств. Вероятно, причинами такого положения являются:

- количественное преимущество информационных агентств по сравнению с телевизионными и радиоканалами в России;
- специфика теле- и радиоэфира;
- специфика новостей ФАС России, зачастую их направленность на узкий круг специалистов.

Конкурентные органы могут популяризировать свою работу через платную рекламу и связи со средствами массовой информации. Публикации о деятельности конкурентного ведомства повышают знания широкой аудитории, включая и бизнес-сообщество, о пользе конкуренции.

Большинство конкурентных органов выпускают пресс-релизы и устанавливают контакты с журналистами. СМИ играют важную роль в удержании компаний от нарушения конкурентного законодательства. Негативные публикации, окружающие тех, кто нарушил закон, заставляют другие фирмы подчиняться закону, чтобы не столкнуться с такими же публикациями в отношении их самих.

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

Генеральная дирекция по конкуренции Европейской комиссии подготовила видеоматериал, названный «Справедливая конкуренция в Европе», который дает представление о конкурентной политике и о том, как соглашения между компаниями, злоупотребление доминирующим положением, сделки, картели и излишнее публичное содействие могут, если они не контролируются и не санкционированы, сильно исказить конкуренцию на рынке Европейского союза.

ИНДОНЕЗИЯ

Республиканская комиссия Индонезии по надзору за бизнес-конкуренцией создала видеообъявление, которое визуально демонстрирует, как конкуренция приносит выгоду бизнесу.

ИТАЛИЯ

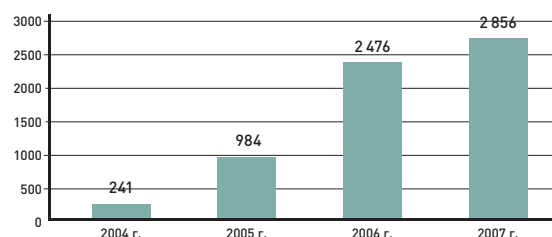
Итальянское конкурентное ведомство также изготовило видеоматериал, который объясняет роль ведомства в деле защиты конкуренции.

ЮЖНАЯ АФРИКА

Комиссия по конкуренции Южно-Африканской Республики создала специальный видеоматериал, чтобы визуально продемонстрировать, как антиконкурентные действия могут навредить бизнесу. Также было изготовлено радиосообщение для объяснения роли конкурентного органа.

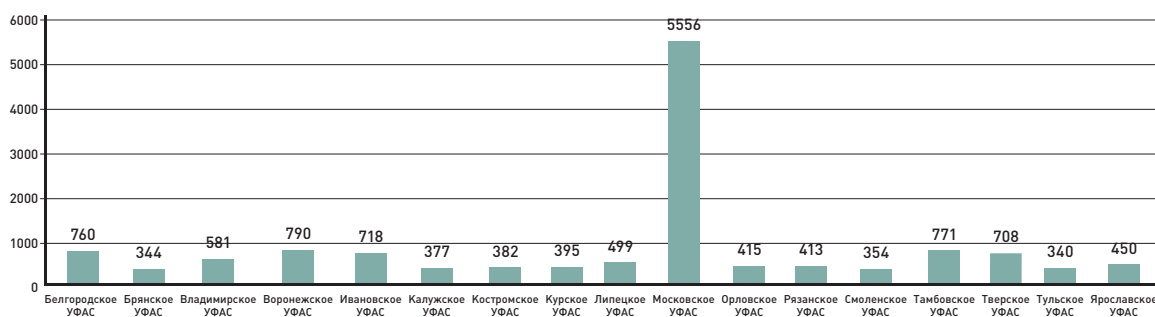
Вместе с тем специалистам ФАС России при разработке и реализации программы адвокатирувания конкуренции следует учитывать тот факт, что, по данным социологического исследования ВЦИОМ, проведенного в 2007 г., информацию о ФАС России предприниматели чаще получают из телепередач (47%), сети Интернет (33%), газет и журналов (25%), а также из разговоров с коллегами (22%). Главным источником информации о Службе для граждан является телевидение (66%), реже – радио и газеты (по 20%). Судя по полученным данным, для определенной части населения ФАС России является предметом разговоров в кругу друзей, знакомых

КОЛИЧЕСТВО ПРЕСС-РЕЛИЗОВ, ПОДГОТОВЛЕННЫХ ОТДЕЛОМ ОБЩЕСТВЕННЫХ СВЯЗЕЙ ФАС РОССИИ



Таким образом, в 2007 г. выпускалось примерно 11 пресс-релизов в день, то есть 476 в год на каждого сотрудника.

МЕДИААКТИВНОСТЬ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ФАС РОССИИ, ПО ДАННЫМ ИНФОРМАЦИОННОЙ БАЗЫ ИА «ИНТЕГРУМ». РИСУНОК 3 Публикации в СМИ Центрального федерального округа о деятельности территориальных органов ФАС России (ТО ФАС России), ЦФО, 14.03.2004–13.03.2008

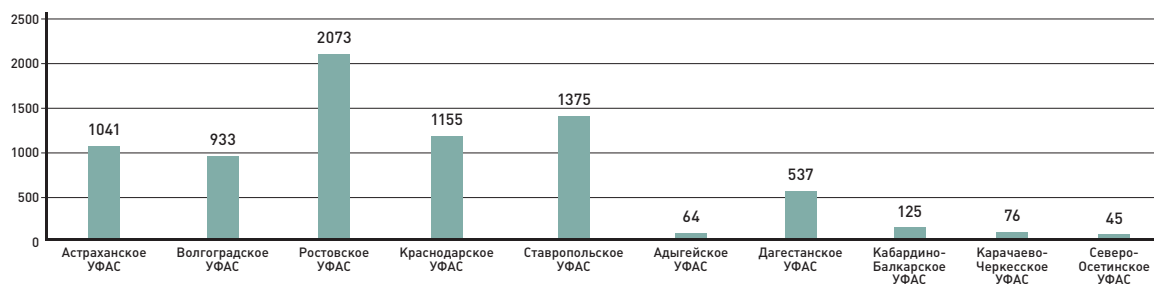


Таким образом, видно, что за указанный период больше всего публикаций в СМИ появилось о деятельности Управления ФАС России по Москве и Московской области, Воронежского, Тамбовского, Белгородского, Тверского и Ивановского УФАС России. В целом можно отметить достаточно высокий уровень информационной активности территориальных органов ФАС России в Центральном федеральном округе.

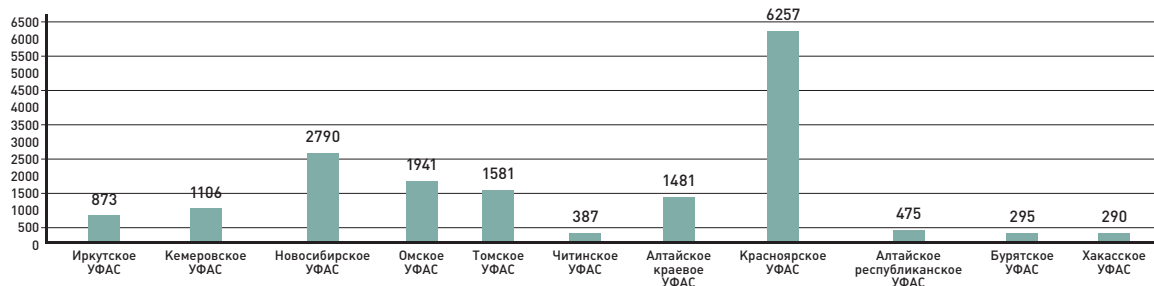
РИСУНОК 4 Публикации в СМИ Приволжского федерального округа о деятельности территориальных органов ФАС России



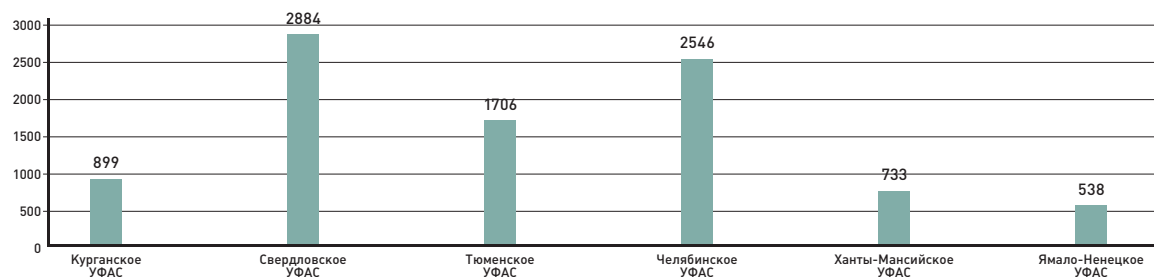
Абсолютным лидером по числу публикаций в СМИ среди территориальных органов ФАС России в Приволжском федеральном округе является Нижегородское территориальное управление ФАС России. Хорошие показатели у Пермского, Самарского, Удмуртского, Саратовского, Ульяновского и других управлений антимонопольного ведомства.

РИСУНОК 5 Публикации в СМИ Южного федерального округа о деятельности территориальных органов ФАС РФ

В Южном федеральном округе лидерами по информационной активности являются Ростовское, Ставропольское, Краснодарское и Астраханское УФАС России.

РИСУНОК 6 Публикации в СМИ Сибирского федерального округа о деятельности территориальных органов ФАС России

Абсолютным лидером по количеству публикаций не только среди территориальных органов ФАС России в Сибирском федеральном округе, но и вообще среди всех территориальных органов является Красноярское управление ФАС России. Достаточно много писали СМИ о деятельности Новосибирского, Омского, Томского, Алтайского краевого и Кемеровского УФАС России.

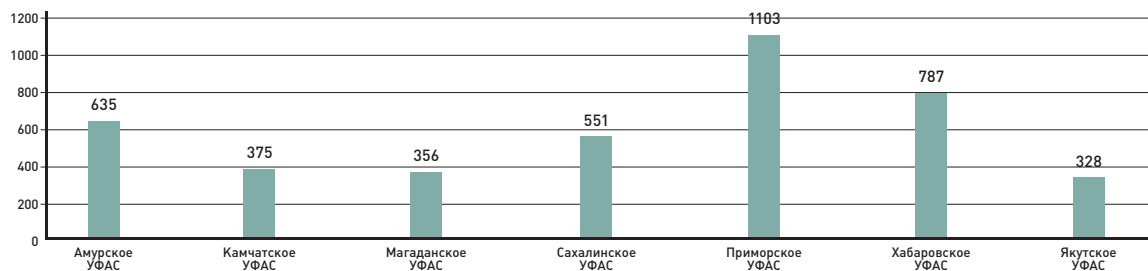
РИСУНОК 7 Публикации в СМИ Уральского федерального округа о деятельности территориальных органов ФАС России

Больше всего публикаций в СМИ появилось о деятельности Свердловского, Челябинского и Тюменского УФАС России по сравнению с другими территориальными органами ФАС России в этом федеральном округе.

(18%)⁴⁴¹. Таким образом, можно сделать вывод о том, что для более эффективного адвокатирования конкуренции ФАС России следует больше внимания уделять взаимодействию с ТВ-каналами и радио.

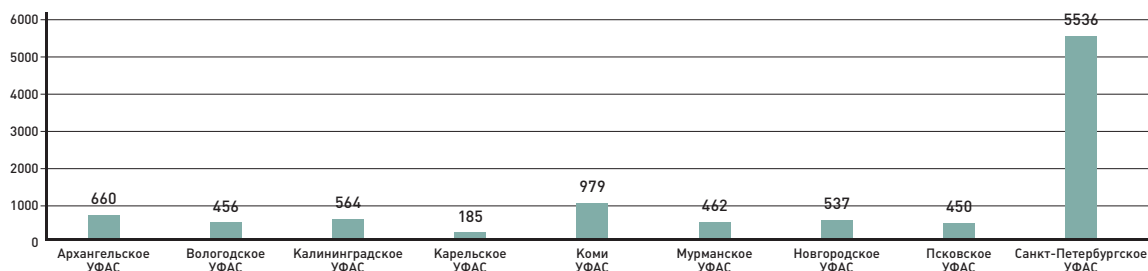
441 Восприятие и оценка деятельности Федеральной антимонопольной службы экспертным сообществом и населением России [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fas.gov.ru/competition/15168.shtml>.

РИСУНОК 8 Публикации в СМИ Дальневосточного федерального округа о деятельности территориальных органов ФАС России



Лидером информационной активности в Дальневосточном федеральном округе является Приморское УФАС России, хотя в абсолютных показателях это территориальное управление зачастую отстает от показателей территориальных органов в других федеральных округах. На общем фоне в этом федеральном округе также неплохо смотрятся Амурское и Хабаровское УФАС России.

РИСУНОК 9 Публикации в СМИ Северо-Западного федерального округа о деятельности территориальных органов ФАС России



Среди территориальных органов ФАС России в Северо-Западном федеральном округе значительно выделяется Управление ФАС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. Также на общем фоне неплохие результаты по информационной активности показали Коми УФАС и Архангельское УФАС России.

Отметим, что, по данным ИА «Интегрум», лидерами информационной активности в регионах в 2007 г. стали следующие территориальные управления: Красноярское, Нижегородское, Челябинское, Московское, Удмуртское, Новосибирское, Самарское, Свердловское, Ставропольское и Ростовское УФАС России.

Даже если иметь в виду, что база данных СМИ, представленная ИА «Интегрум», неполна, она дает представление об общей картине медиаактивности территориальных органов ФАС России, лидерах и аутсайдерах среди ТО ФАС России в деле адвокатирования конкуренции.

Вместе с тем важно отметить, что количество публикаций о деятельности управлений ФАС России в регионах зависит не только от медиаактивности территориального антимонопольного органа, но и от развитости рынка средств массовой информации в регионе.

ЧАЩЕ ВСЕГО О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФАС РОССИИ ПИШУТ СЛЕДУЮЩИЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ АГЕНТСТВА (ПО ДАННЫМ ИА «ИНТЕГРУМ»):

- Advis.ru – ИНФОЛайн (Санкт-Петербург);
- Online news, информагентство АК&М;
- ИА REGNUM;
- лента новостей СКРИН «Эмитент»;

- лента экономических новостей «ФК-Новости»;
- РИА «Финмаркет» – новости;
- ИА «Новое телеграфное агентство “Приволжье”» (Нижний Новгород);
- ИА «ВолгаИнформ»;
- ИА «ИФ-Регион» (Нижний Новгород);
- Агентство бизнес-новостей (Санкт-Петербург).

ПУБЛИКАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ОРГАНА РОССИИ ПОЯВЛЯЮТСЯ ЧАЩЕ ВСЕГО В ГАЗЕТАХ:

- «Коммерсантъ-Daily»;
- «Ведомости»;
- «Газета»;
- «Российская газета»;
- «РБК daily».

СРЕДИ ЖУРНАЛОВ, ЧАЩЕ ДРУГИХ ПУБЛИКУЮЩИХ СТАТЬИ ОБ ИНИЦИАТИВАХ ФАС РОССИИ, МОЖНО ВЫДЕЛИТЬ:

- «Российский рекламный вестник»;
- «Профиль»;
- «Компания»;
- «Коммерсантъ-Деньги».

Таким образом, можно отметить, что Федеральная антимонопольная служба и многие ее территориальные органы активно используют такой механизм адвокатирования конкуренции, как СМИ. Об этом свидетельствует рост числа публикаций о деятельности Службы за последние четыре года.

Сайт ФАС России как инструмент адвокатирования конкуренции

Официальный сайт ФАС России www.fas.gov.ru был запущен в январе 2005 г. За несколько лет сайт стал мощным орудием ФАС России в деле адвокатирования конкуренции. На нем собрано огромное количество полезной и интересной информации о ситуации с конкуренцией в различных отраслях российской экономики, правоприменительной и законотворческой деятельности антимонопольного органа, разъяснений и рекомендаций антимонопольного органа, а также множество других документов, отчетов, исследований и интервью руководства ФАС России по проблеме развития конкуренции в России.

Использование информационно-коммуникационных технологий позволило ФАС России существенно расширить каналы взаимодействия с бизнесом и гражданами, повысить качество этого взаимодействия. Появление сайта способствовало снижению уровня бюрократизма и повышению эффективности ФАС России.

Сайт антимонопольного ведомства:

- позволяет полно и объективно информировать граждан о состоянии конкуренции в России, проблемах и перспективах ее развития, о деятельности антимонопольного органа по защите интересов граждан и добросовестного бизнеса;
- вовлекает граждан и бизнес в активную работу по созданию благоприятной конкурентной среды в России;
- обеспечивает прозрачное, постоянное и оперативное взаимодействие ФАС России с хозяйствующими субъектами, при этом достигается существенная экономия времени и как средств хозяйствующих субъектов, так и бюджетных средств и др.

СПРАВКА ПЕРЕЧЕНЬ ИНФОРМАЦИИ, КОТОРУЮ МОЖНО НАЙТИ НА САЙТЕ ФАС РОССИИ

1. Новости о деятельности ФАС России и ее территориальных органов.
2. Информация о ФАС России: история создания, структура, контактная информация, перечни и формы документов для подачи в антимонопольный орган.
3. Персональные странички руководителя ФАС России и его заместителей.
4. Странички территориальных органов ФАС России.
5. Решения и предписания антимонопольного ведомства, выданные по фактам нарушения антимонопольного и рекламного законодательства, законодательства о закупках и естественных монополиях.

6. Информация о рассматриваемых ФАС России ходатайствах и уведомлениях, решениях по ним.
7. Решения судов по делам с участием ФАС России.
8. Законодательство, на основании которого действует российский антимонопольный орган.
9. Разъяснения и рекомендации, выданные ФАС России.
10. Анализ рынков.
11. Отчеты о деятельности ФАС России.
12. Реестр недобросовестных поставщиков.
13. Информация о деятельности экспертных советов при ФАС России.
14. Публикации СМИ о деятельности российского антимонопольного органа и его территориальных органов.
15. Информация о международной активности российского антимонопольного ведомства.
16. Протоколы заседаний конкурсных комиссий ФАС России.
17. Информация о ходе административной реформы в антимонопольном органе и многое другое.

В настоящее время сайт ФАС России хорошо посещается и ежемесячно демонстрирует рост числа визитов уникальных пользователей на страничку сайта антимонопольного органа. Если в декабре 2005 г. сайт ФАС России посетили 44 662 пользователя, то в июле 2006 г. – уже 85 068. В октябре 2006 г. эта отметка перевалила за 100 тыс. и составила 101 934 человека, а в июле 2007 г. сайт ФАС России посетили уже 285 638 пользователей. Среднемесячное количество посещений сайта ФАС России составляет 140 тыс. уникальных пользователей.

Отметим, что до 2008 г. все территориальные антимонопольные органы имели свои странички на официальном сайте ФАС России и только некоторые из них одновременно имели свои собственные сайты. В ряде случаев они были созданы в едином стиле с сайтом ФАС России, в некоторых – сильно отличались как по цветовому решению, так и по структуре и наполняемости информацией.

Однако начиная с 2009 г. все территориальные органы ФАС России будут иметь свои собственные сайты и будут размещать на них информацию о своей деятельности самостоятельно, а не через пресс-службу ФАС России, как это делалось ранее.

Подводя итог, можно отметить, что сайт ФАС России, безусловно, не лишен недостатков, однако антимонопольный орган постоянно ведет работу по их устранению и совершенствованию работы сайта. Можно надеяться, что она не прекратится и в будущем. В целом же можно констатировать, что сайт ФАС России стал действенным оружием в руках антимонопольщиков в проведении политики адвокатирования конкуренции в России.

Работа ФАС России с населением и общественными организациями

Несмотря на то что физические лица не являются непосредственными объектами антимонопольного регулирования, ФАС России работает и с этой категорией граждан. Прежде всего как орган государственной власти ФАС России работает с поступающими в ведомство запросами и обращениями граждан. Общественная приемная принимает и обрабатывает звонки граждан и их письменные запросы, распределяет их в отраслевые управления ФАС России для подготовки ответов, а также отправляет ответы на запросы. Координаты общественной приемной размещены на сайте ФАС России, а также в выпускаемых антимонопольным органом буклетах.

В целом можно отметить, что общественная приемная ФАС России работает в основном как справочная служба, поскольку большинство вопросов, поступающих в ФАС России, касаются контактной информации, сроков и порядка подачи документов в антимонопольный орган, а также вопросов о взятии интервью у руководства Службы.

В свою очередь, антимонопольный орган стремится привлечь внимание общественности к проблеме развития конкуренции в России через публикацию в СМИ и на сайте ФАС России информации, отчетов, исследований и другой важной информации о своей деятельности.

PR-МЕРОПРИЯТИЯ ПО ПОПУЛЯРИЗАЦИИ РЕКОМЕНДАЦИЙ КРЕДИТНЫМ ОРГАНИЗАЦИЯМ ПО СТАНДАРТАМ РАСКРЫТИЯ ИНФОРМАЦИИ ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ КРЕДИТОВ, ПРОВЕДЕННЫЕ ФАС РОССИИ

1. Проведение ИА АК&М и ИД «Время новостей» брифинга с участием заместителя руководителя ФАС России А. Кашеварова, представителей Банка России и КОНФОП по вопросам потребительского кредитования.
2. Выступление заместителя руководителя ФАС России А. Кашеварова на XIV Международном банковском конгрессе с докладом на тему «Конкуренция на рынке потребительского кредитования» с демонстрацией слайдов.

3. Публикация на сайте информационного материала и слайдов, разъясняющих значение и суть рекомендаций.
4. Размещение рекомендаций с приложениями и комментарием (интервью) ФАС России в «Российской газете».
5. Публикация материалов ФАС России по теме потребительского кредитования в журнале «Финанс» и популярных массовых изданиях: «Московский комсомолец», «Комсомольская правда», еженедельник «Аргументы и факты» и др.
6. Участие ФАС России в программе «Персональный счет» ТК «Интерньюс» и региональных телекомпаний.
7. Направление в территориальные управления ФАС России материалов по потребительскому кредитованию для размещения в региональных СМИ и проведения других мероприятий в рамках адвокатирования конкуренции.

Общественно-консультативный совет при ФАС России

Общественно-консультативный совет при Федеральной антимонопольной службе образован для взаимодействия антимонопольного ведомства с предпринимательскими союзами, некоммерческими организациями и общественными объединениями (НКО) в целях совершенствования антимонопольного законодательства, совершенствования деятельности антимонопольных органов и проведения мониторинга нарушений антимонопольного законодательства⁴⁴². Совет является постоянно действующим консультативно-совещательным органом при ФАС России. Его решения имеют рекомендательный характер.

Важно понимать, что общественно-консультативный совет не рассматривает обращения, в том числе связанные со спорами хозяйствующих субъектов, а также жалобы на решения судов, действия органов следствия и дознания и иных органов. Основными задачами совета являются:

- разработка предложений по совершенствованию антимонопольного законодательства и правоприменительной практики;
- привлечение НКО к мониторингу нарушений антимонопольного законодательства;
- информирование предпринимательского сообщества, НКО и граждан о целях, задачах и полномочиях антимонопольных органов;
- подготовка докладов о соблюдении антимонопольного законодательства и защите конкуренции.

Опросы могут стать важным способом получения информации о предпочтениях аудитории, ее уровне знаний и поведении, о том, знают ли предприниматели о национальном конкурентном органе и конкурентном законодательстве. Опросы позволяют понять, как аудитория предпочитает получать информацию, сравнить, как меняется уровень знаний и предпочтений бизнесменов от года к году. Знать, о чем думает бизнес, важно, потому что это может определить их восприимчивость к определенным сообщениям.

КАНАДА

Бюро по конкуренции Канады проводит постоянный опрос на своем сайте, чтобы получить обратную связь от пользователей сайта и оценить, отвечает ли информация, размещенная на сайте, их требованиям и ожиданиям. Опросы в режиме реального времени доступны все время, они не требуют больших затрат на проведение и способствуют постоянному улучшению взаимодействия чиновников с гражданами.

НИДЕРЛАНДЫ

Орган по конкуренции Нидерландов провел исследование среди малых, средних и крупных компаний о конкурентном органе и опыте их взаимодействия с ним. Исследование показало необходимость повышения прозрачности деятельности конкурентного ведомства. В настоящее время агентство осуществляет более сфокусированный подход к взаимодействию с целевыми группами. На сайте в сети Интернет также имеется секция, посвященная специально бизнес-аудитории.

ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

Офис по справедливой торговле Великобритании провел два исследования: по измерению уровня знаний бизнесменов о конкурентном законодательстве и – более узкоспециализированное – по измерению уровня знаний об акте по конкуренции и акте по предпринимательству. Исследование показало знание бизнесменами первичного законодательства, а также их понимание целей законодательства и возможных санкций. Результаты опроса также могут быть использованы при планировании дальнейшей деятельности Офиса, которая станет более направленной на определение брешей в законодательстве. Проведение исследований также позволяет оценить усилия Офиса по адвокатированию конкуренции из года в год.

⁴⁴² Положение об Общественно-консультативном совете при Федеральной антимонопольной службе [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/files/4889/Polozenie_sovsem_okon4atel_nyj_variant.doc.

Координация деятельности совета осуществляется сопредседателями. В настоящее время сопредседателем от ФАС России является руководитель службы И. Артемьев, от НКО – избранный членами совета президент общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ» С. Борисов. Информация о деятельности и решениях совета публикуется на сайтах ФАС России и НКО, представители которых входят в состав совета, а также предоставляется средствам массовой информации и заинтересованным организациям.

На первом заседании общественно-консультативного совета глава ФАС России И. Артемьев выступил с докладом о судебной практике антимонопольной службы, а также проинформировал участников встречи о ходе подготовки законопроекта «О защите конкуренции» ко второму чтению в Государственной Думе России.

На заседании совета в апреле 2006 г. было принято решение проанализировать документы, регламентирующие важнейшие направления деятельности ведомства. Целью работы стало исследование степени прозрачности и публичности процедур, применяемых антимонопольным ведомством. Экспертизе подверглись разработанный ФАС проект закона «О защите конкуренции» и внутренние приказы ведомства, определяющие порядок подачи и рассмотрения поступающих документов.

Члены консультативного совета также обсудили практику применения вступившего в силу с 1 января 2006 г. закона о государственных закупках. Участники заседания поддержали предложение представителей Торгово-промышленной палаты России о необходимости расширения практики применения электронных торгов при госзакупках.

В ноябре 2006 г. общественно-консультативный совет при Федеральной антимонопольной службе рассмотрел заявление общероссийской общественной организации «ОПОРА» и Российского союза туриндустрии о негативных последствиях принятия Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основах туристской деятельности в Российской Федерации”». В результате обсуждения совет признал, что новые меры государственного регулирования, несомненно, преследуют социально значимые цели. Необходимость введения финансовых гарантий, обеспечивающих ответственность туристических компаний перед потребителями, также поддерживается предпринимательскими кругами и общественными организациями.

Однако предложенные законопроектом механизмы реализации финансовых гарантий на практике не позволят защитить права потребителей, а в некоторых случаях усложнят возможность получения потребителем компенсации или сделают ее невозможной. Кроме того, принятие законопроекта в представленной редакции может нанести непоправимый ущерб малым и средним предприятиям, занятым в сфере туриндустрии, и, более того, привести к монополизации туристической отрасли. «Предложенные поправки к Федеральному закону “Об основах туристической деятельности в Российской Федерации” нуждаются в серьезной доработке, а в случае принятия их в представленном виде приведут к резкому сокращению инфраструктуры туристических услуг, монополизации рынка и, как следствие, существенному увеличению стоимости обслуживания при общем снижении качества», – заявил сопредседатель совета, руководитель ФАС России И. Артемьев⁴⁴³.

На других заседаниях общественно-консультативного совета при ФАС России члены совета ознакомились с результатами проекта Европейского союза по оценке действий руководства органов власти по предотвращению конфликта интересов, заслушали информацию об ограничении конкуренции в сфере регулирования перевозок пассажиров автомобильным транспортом на территории Московской области, обсудили проблемы декларирования алкогольной и спиртосодержащей продукции при розничной продаже.

5 августа 2006 г. Президент России Владимир Путин подписал Указ «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам». В соответствии с указом главы государства общественные советы могут быть образованы руководителями федеральных органов исполнительной власти по предложению совета Общественной палаты Российской Федерации, которое подлежит обязательному рассмотрению.

Положение об общественном совете и его состав утверждаются правовым актом соответствующего федерального органа исполнительной власти об образовании общественного совета. В нем определяются компетенция и порядок деятельности общественного совета, а также порядок его формирования. Организационно-техническое обеспечение деятельности общественных советов, а также обеспечение участия в их работе членов Общественной палаты Российской Федерации осуществляют федеральные органы исполнительной власти, при которых образованы общественные советы.

443 Общественно-консультативный совет при ФАС: поправки в закон «Об основах туристической деятельности» нуждаются в доработке [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_9566.shtml.

В 2007 г. в столицах семи федеральных округов появились общественно-консультативные советы при территориальных органах Федеральной антимонопольной службы. В состав региональных советов вошли кандидатуры, предложенные как членами общественно-консультативного совета при ФАС России, так и территориальными органами антимонопольного ведомства. Аналогичные общественно-консультативные советы должны появиться при всех 82 территориальных органах ФАС России.

В 2007 г. советы провели мониторинг нарушений антимонопольного законодательства путем анкетирования субъектов предпринимательства, входящих в общественные объединения, представленные в общественно-консультативном совете в этих регионах, и оценили качество работы территориальных органов ФАС России⁴⁴⁴.

«Эффективность реализации антимонопольной политики в немалой степени зависит от степени общественного интереса к проблемам, которые решают антимонопольные органы. Но и сами органы власти должны иметь представление о том, с какими проблемами сталкивается гражданин, вступая во взаимодействие как с конкретными представителями ФАС России, его территориальными органами, так и с системой антимонопольной службы в целом», – говорится в отчете о научно-исследовательской работе «Выявление общественной оценки отдельных аспектов деятельности ФАС России и его территориальных органов»⁴⁴⁵.

НЕКОТОРЫЕ ТЕЗИСЫ К ДОКЛАДУ О СОБЛЮДЕНИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНТЕРЕСОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АНТИМОНОПОЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПО НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ РАБОТЕ «ВЫЯВЛЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ ОЦЕНКИ ОТДЕЛЬНЫХ АСПЕКТОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФАС РОССИИ И ЕГО ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ»

1. Граждане и предприниматели довольно высоко оценивают текущую деятельность органов ФАС России, однако отмечают недостаточную системность в их работе.
2. Общественность считает, что антимонопольная деятельность в регионе чрезвычайно актуальна. Однако было выявлено, что, даже отдавая должное деятельности территориальных органов ФАС России, представители гражданских организаций и бизнес-ассоциаций считают, что наиболее острые и общеизвестные в регионах проблемы не удостоиваются внимания ФАС России потому, что территориальные органы ФАС России не хотят портить отношения с региональными властями и крупными предприятиями-монополистами, что органы ФАС России избегают конфликтов.
3. Общество дезориентировано относительно объема полномочий и сферы компетенции антимонопольных органов.
4. Территориальные органы ФАС России не используют возможности популяризации своей Службы и активной презентации обществу результатов своей деятельности.
5. ФАС России не имеет собственной политики и стратегии взаимодействия с целевыми группами.
6. ФАС России выпустила нормативные акты, определяющие список документов, открытых для любого заинтересованного лица. Таким образом, ФАС России является редким исключением нормативно закрепленной открытости для общества. Однако практика свидетельствует, что указанные нормативные акты ФАС России известны не всем сотрудникам и достаточно часто не исполняются.
7. Способы коммуникации ФАС России с представителями разных целевых групп разнообразны и негибки. Однако в системе имеются примеры лучшей практики, которую можно распространить на другие территориальные управления ФАС России.
8. Помещения территориальных управлений ФАС России и организация приема в них не соответствуют требованиям минимальной комфортности и сервисности для получателей государственных услуг, однако посетители ФАС России не обращают на это внимания.
9. ФАС России недостаточно представлена в сети Интернет.
10. Органы ФАС России достаточно активно взаимодействуют с прессой. Однако эта практика не делает население и бизнес более информированными о деятельности антимонопольных органов.

Можно сделать вывод, что общественное участие, которое является механизмом обмена информацией, способствует выявлению проблем, потребностей и важных как для общественности, так и для ФАС России ценностей, а также содействует выработке новых идей, поиску новых решений проблем и оценке альтернатив.

444 Протокол заседания общественно-консультативного совета при ФАС России от 9 ноября 2007 г.

445 Научно-исследовательская работа «Выявление общественной оценки отдельных аспектов деятельности ФАС России и его территориальных органов».

Подводя итог, можно отметить, что ФАС России в соответствии с обозначенными целями и задачами прилагает усилия для снижения коррупционных рисков внутри ведомства за счет разработки и внедрения антикоррупционной программы Службы, увеличения информационной прозрачности своей деятельности, внедрения четкой регламентации деятельности антимонопольного органа и коллегиальности принятия решений внутри Службы.

Последние годы показывают, что ФАС России активно проводит политику адвокации конкуренции среди органов власти, хозяйствующих субъектов, научной общественности, населения, используя для этого все имеющиеся у нее законные инструменты воздействия: СМИ, официальный сайт, семинары и конференции, экспертные советы при ФАС России, общественно-консультативный совет, личное взаимодействие и т.д.

Однако, несмотря на то что количество публикаций о деятельности ФАС России за почти четыре последних года увеличилось в 3 раза по сравнению с аналогичным периодом деятельности МАП России, опрос ВЦИОМ, проведенный в 2007 г., показал, что около половины представителей бизнеса и населения страны ничего не знают о деятельности российского антимонопольного органа. Это говорит о том, что ФАС России не стоит останавливаться на достигнутом, а нужно активно продолжать реализовывать меры по повышению прозрачности, доступности и предсказуемости деятельности ведомства.

Международное сотрудничество

Россия относится к числу открытых стран, развитие ее экономических, политических, социально-культурных отношений так или иначе связано с развитием аналогичных отношений в мире. Экономика нашей страны испытывает на себе влияние зарубежных стран, одновременно оказывая влияние на их экономики.

Сегодня одним из актуальных направлений деятельности ФАС России является адвокатирование конкуренции в международном масштабе, которое из локальной и прикладной задачи переходит на качественно новый уровень – уровень продвижения имиджа России в международном экономическом сообществе. Адвокатирование конкуренции в международной среде становится задачей государственного значения и одним из ключевых элементов создания имиджа страны, способным дать мощный импульс для развития российской экономики в целом и вхождения России в группу наиболее динамично развивающихся стран мира.

Основная цель развития имиджа России как страны с цивилизованной конкурентной экономикой в зарубежных странах на сегодня – создание всеобщего представления о России как о стране, последовательно проводящей гибкую и современную конкурентную политику, в том числе силами ФАС России.

Вместе с тем, учитывая тот факт, что западные страны занимаются вопросами антитрастовой политики уже более 100 лет, представляет интерес имеющийся зарубежный опыт антимонопольного регулирования с целью изучения возможного применения норм и правил зарубежной практики в нашей стране с учетом особенностей российской действительности.

Целями и задачами международной активности ФАС России являются:

- интеграция России в мировое сообщество;
- унификация конкурентного законодательства;
- защита интересов российских компаний на мировых рынках;
- обмен опытом;
- формирование имиджа России как открытого правового государства с рыночной экономикой.

В числе важнейших направлений международной активности ФАС России можно отметить такие направления, как взаимодействие с зарубежными конкурентными органами, профессиональными организациями межгосударственного уровня, бизнес-ассоциациями и сообществами, объединяющими представителей ключевых отраслей промышленности, а также авторитетными зарубежными СМИ.

Унификация российского и европейского антимонопольного законодательства

Модернизируя российское конкурентное законодательство, ФАС России включила в закон «О защите конкуренции» и поправки к Кодексу об административных правонарушениях (КоАП), вводящие «оборотные» штрафы за нарушение антимонопольного законодательства, многие механизмы и инструменты, эффективно работающие в других странах, в целях пресечения нарушений монополистической деятельности. В частности, в российском антимонопольном законодательстве впервые появились серьезные ограничения на предоставление необоснованной государственной помощи, уточнено понятие группы лиц и критерии отнесения хозяйствующих субъектов к определенной группе.

используя условия, при которых они могут доминировать или осуществлять операции в значительной мере таким же образом, как это делал бы монополист».

В Германии в соответствии с ст. 22 закона о борьбе с ограничением конкуренции (1957 г., с внесенными поправками) доминирующее положение имеет место в том случае, если:

- по меньшей мере одно предприятие контролирует треть рынка определенного типа товаров или коммерческих услуг;
- три или менее предприятий в совокупности контролируют 50 или более процентов рынка;
- пять или менее предприятий в совокупности контролируют две трети рынка и более.

В Великобритании в ст. 6 закона о добросовестной торговле (1973 г.) содержится понятие «сложной монополии», которая определяется как ситуация, когда группа компаний, в совокупности контролирующая 25% рынка, своими действиями влияет на конкуренцию.

На Украине в соответствии с ст. 12 закона о защите конкуренции «монопольным (доминирующим) считается также положение каждого из нескольких субъектов хозяйствования, если в их отношении выполняются следующие условия:

- совокупная доля не более чем трех субъектов хозяйствования, которым на одном рынке принадлежат наибольшие доли, превышает 50%;
- совокупная доля не более чем пяти субъектов хозяйствования, которым на одном рынке принадлежат наибольшие доли, превышает 70%».

Европейская комиссия и суд первой инстанции ЕС также придерживаются критерия «совместного доминирования», в частности при вынесении решения по делу «Ветро Пьяно» (10 марта 1992 г.) в Италии и решения по делу о слиянии компаний «Нестле» и Перье» (22 июля 1992 г.), поскольку совокупный эффект использования ими той или иной конкретной практики, например соглашений о навязывании принудительного ассортимента, вполне может представлять собой злоупотребление доминирующим положением.

В США принцип совместного доминирования, как правило, применяется при рассмотрении слияний с целью недопущения создания или усиления олигополии на соответствующих товарных рынках. При этом исходят из того, что такое слияние может снизить конкуренцию, создавая возможность для компаний координировать свои действия на рынке⁴⁴⁶.

Также в законе «О защите конкуренции» конкретизированы условия, при которых сделки, приводящие к ограничению конкуренции, все же могут быть признаны антимонопольным ведомством законными. В качестве правила разумности закон определяет принятые в законодательстве Европейского союза четыре условия допустимости соглашений и согласованных действий. Подробнее об этом и других изменениях в российском антимонопольном законодательстве мы писали ранее.

Отметим также, что принятые и вступившие в силу поправки в закон о конкуренции, повышающие величину пороговых значений стоимости активов хозяйствующих субъектов, чьи сделки или иные действия совершаются с предварительного согласия антимонопольного органа, направлены на ликвидацию избыточных функций федеральных органов исполнительной власти и повышение эффективности антимонопольного контроля. В целом стоимость активов хозяйствующих субъектов, обращающихся за разрешением на совершение сделок в антимонопольный орган, была увеличена в 150 раз – с 200 млн до 3 млрд рублей. Это соответствует общим тенденциям реформирования конкурентного законодательства ЕС, освобождает антимонопольный орган от рассмотрения дел, не оказывающих влияния на конкуренцию, и позволяет сосредоточить внимание на более крупных сделках.

Наконец, из западной практики пришло понятие «оборотных» штрафов за нарушения антимонопольного законодательства. В Европе подобные штрафы достигают 10% от оборота компании за прошедший год. До вступления в силу поправок в КоАП максимальные штрафные санкции за нарушение антимонопольного законодательства составляли в России не более 17 тыс. долларов США. В настоящее время штрафные санкции могут составлять от 1 до 15% от оборота компании на том рынке, на котором было совершено нарушение.

В настоящее время ФАС России совместно с МВД России ведет работу над изменением ст. 178 Уголовного кодекса России, предполагающей уголовное наказание за нарушения антимонопольного законодательства. Кроме того, обсуждается возможность введения такой нормы, как дисквалификация чиновников за нарушение антимонопольного законодательства, то есть запрет на занятие определенным видом деятельности на срок до трех лет в случае нарушения им антимонопольного законодательства.

По словам главы ФАС России Игоря Артемьева, «российское антимонопольное законодательство соответствует европейским нормам, способствуя все большей интеграции российской экономики в мировую»⁴⁴⁷.

Комиссар Европейской комиссии по конкуренции Неели Крус, выступая с приветственным словом на открытии 6-й ежегодной конференции Международной конкурентной сети (МКС) в Москве в 2007 г., высоко оценила работу Федеральной антимонопольной службы «в развитии конкуренции и борьбе с нарушениями антимонопольного законодательства в условиях интеграции экономики»⁴⁴⁸.

Н. Крус отметила важное событие для деятельности ФАС России – принятие Федерального закона «О защите конкуренции», особенно в части контроля за предоставлением государственной помощи. Кроме того, комиссар Еврокомиссии положительно оценила изменения в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, согласно которым за нарушения антимонопольного законодательства вводятся «оборотные» штрафы. «В Евросоюзе мы тоже изменили практику применения штрафных санкций и в два раза увеличили штрафы за повторное нарушение антимонопольного законодательства», – прокомментировала принятие поправок в КоАП Российской Федерации Н. Крус⁴⁴⁹.

Обмен опытом

В целях унификации законодательства и сближения в правоприменительной практике ФАС России активно проводит политику обмена опытом с другими антимонопольными органами.

В 2004–2007 гг. ФАС России заключила соглашения о взаимодействии и подписала меморандумы о сотрудничестве с конкурентными ведомствами следующих стран:

1. Протокол встречи делегации Федеральной антимонопольной службы и руководства Федеральной торговой комиссии (ФТК) США, департамента антитраста Министерства юстиции США (14 ноября 2005 г., Вашингтон). Этот протокол, подписанный в ходе недельного визита главы ФАС России И. Артемьева в ноябре 2005 г. в США, положил начало новому этапу взаимодействия ФАС России с ФТК и Минюстом США. Визит состоялся с целью дальнейшего развития сотрудничества конкурентных ведомств, установления тесных рабочих контактов и обмена опытом.

Глава ФАС России И. Артемьев провел рабочие встречи с руководителями Федеральной торговой комиссии, представителями департамента антитраста Министерства юстиции и Генеральной прокуратуры Соединенных Штатов. Со стороны США в переговорах приняли участие председатель ФТК Дебора Мажорас, генеральный советник ФТК Уильям Блументал, помощник генерального прокурора Томас Барнет, члены антитрастовой секции Американской ассоциации адвокатов.

Участники встреч обсудили актуальные вопросы развития конкурентной политики России и США, в том числе основные направления развития сотрудничества и взаимодействия конкурентных ведомств. Особое внимание было уделено возможности выработки общих подходов и координации действий конкурентных ведомств при расследовании трансграничных слияний и международных картелей.

В рамках проходящей 30 мая – 1 июня в Москве 6-й ежегодной конференции Международной конкурентной сети состоялись двусторонние переговоры руководства Федеральной антимонопольной службы с делегацией США. В ходе переговоров обсуждались проведенные в 2006–2007 гг. семинары в российских регионах с американскими экспертами по актуальным для ФАС России темам. Учитывая, что проведение этих семинаров способствовало глубокому пониманию конкурентной политики США и возможности использования этого опыта в работе российского антимонопольного органа, было принято решение продолжить практику проведения совместных встреч, семинаров и стажировок сотрудников. Кроме того, обсуждался вопрос об активизации деятельности ФАС России в борьбе с особо опасными картелями.

Среди проведенных с участием американских экспертов семинаров можно выделить:

- семинар, посвященный американскому опыту проведения совместных исследований и анализа трансграничных рынков авиаперевозок и телекоммуникаций (сентябрь 2007 г., Москва).

447 Игорь Артемьев рассказал участникам конференции Международной ассоциации адвокатов об изменениях в российском законодательстве [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_13245.shtml.

448 Неели Крус поддержала деятельность ФАС России по развитию конкуренции и высоко оценила работу МКС [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_13262.shtml.

449 Там же.

В семинаре приняли участие представители антимонопольных органов государств – участников СНГ. В ходе данного семинара обсуждались вопросы конкуренции, связанные с распределением слотов между авиакомпаниями, распределением пропускной способности аэропортов с помощью рыночных механизмов, международные авиационные альянсы и антитрестовский иммунитет (дело Sky Team), а также недавние слияния в телекоммуникационной отрасли США. Кроме того, участники семинара заслушали информацию о реформе управления в телекоммуникационной отрасли США (закон о телекоммуникациях 1996 г.), обзор состояния конкуренции в телекоммуникационной отрасли США.

Актуальность мероприятия объясняется тем, что в настоящее время антимонопольные органы – члены МСАП проводят совместный анализ рынков пассажирских авиаперевозок и услуг международной телефонной связи на пространстве СНГ. Антимонопольщики полагают, что успешное функционирование этих рынков обеспечивает создание инфраструктуры, являющейся основой формирования единого экономического пространства в рамках Содружества.

- «Актуальные проблемы антимонопольного регулирования» (март 2007 г., Пермь);
- «Региональная конкурентная политика: теоретические и прикладные аспекты» (апрель 2007 г., Кострома);
- «Адвокатирование конкуренции в области неинфраструктурных и инфраструктурных отраслей (в том числе по проблемам реформирования электроэнергетики)», «Регулирование естественных монополий в области электроэнергетики, железнодорожного транспорта и связи» (сентябрь 2006 г., Тамбов).

Кроме того, в октябре 2007 г. специалисты Федеральной антимонопольной службы приняли участие в международной конференции «Поддержка конкуренции в развитых и развивающихся странах», которая была организована Агентством США по международному развитию совместно с Государственной комиссией Республики Армения по защите экономической конкуренции и состоялась в Ереване.

Начальник отдела рынка банковских услуг Управления контроля финансовых услуг ФАС России Ольга Сергеева выступила на конференции с докладом на тему «Конкурентные аспекты государственного регулирования рынка банковских услуг России», в котором осветила особенности антимонопольного регулирования рынка банковских услуг, роль Центрального банка Российской Федерации в реализации конкурентной политики на данном рынке, а также перспективные направления деятельности антимонопольного органа в указанной сфере.

Участники конференции обсудили вопросы адвокатирования конкуренции и защиты прав потребителей, взаимодействия конкурентных ведомств с регуляторами тех или иных рынков, обменялись опытом антимонопольного регулирования в сфере телекоммуникации, деятельности субъектов естественных монополий и кредитных организаций.

2. Меморандум о взаимопонимании между Федеральной антимонопольной службой и Конкурентным ведомством Королевства Швеция на 2007–2008 гг.

В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ ПРОШЕЛ СЕМИНАР «ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА КОНКУРЕНТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ В РОССИИ»

25 октября 2007 г. в рамках развития сотрудничества между Конкурентным ведомством Королевства Швеция и Федеральной антимонопольной службой Санкт-Петербургское управление ФАС России провело семинар «Проблемы формирования механизма конкурентных отношений в условиях реформирования электроэнергетики в Российской Федерации» с участием шведских экспертов.

В рамках данного семинара обсуждалось реформирование электроэнергетики в Российской Федерации, проблемы формирования розничных рынков электроэнергии, присоединение к сетям как фактор развития конкуренции. Данные темы для обсуждения были предложены ФАС России ввиду того, что рынок, успешное функционирование которого обеспечивает создание пространства для развитой экономической инфраструктуры, обязывает к глубокому изучению. В связи с важностью данной тематики к участию в семинаре были приглашены представители органов исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов, представители энергоснабжающих организаций Санкт-Петербурга и Ленинградской области, потребители электроэнергии, а также представители региональных управлений ФАС России.

Кроме того, во второй половине семинара был проведен круглый стол с участием шведских экспертов – Яна-Эрика Люсберга, заместителя генерального директора Конкурентного ведомства Королевства Швеция и начальника департамента экономического анализа, и Стига-Арна Анкнера, главного советника департамента экономического анализа.

3. Протокол встречи по вопросам конкурентной политики между Федеральной антимонопольной службой и Итальянским конкурентным ведомством (1 июня 2007 г., Москва).

В настоящее время плодотворно развивается взаимодействие российского антимонопольного органа с конкурентным ведомством Италии, о чем свидетельствуют последние встречи представителей двух ведомств.

21–24 января 2007 г. состоялся визит делегации ФАС России во главе со статс-секретарем – заместителем руководителя ФАС России Андреем Цариковским в Рим для участия во встречах с представителями Комитета – гаранта конкуренции и рынка Италии. В ходе встреч обсуждались вопросы формирования повестки дня специальной сессии «Конкуренция и развитие» 6-й ежегодной конференции МКС, а также темы, формат, список выступающих и другие детали проведения данной сессии, перспективы развития сотрудничества российского и итальянского конкурентных ведомств. В ходе переговоров стороны договорились о подписании рамочного документа, определяющего основные направления и инструменты сотрудничества наших ведомств; кроме того, стороны обменялись информацией о развитии национальных конкурентных политик.

31 мая 2007 г. в Москве в ходе визита итальянской делегации для участия в 6-й ежегодной конференции МКС состоялась встреча руководителей ФАС России и Комитета – гаранта конкуренции и рынка Италии. В ходе встречи стороны обсудили основные направления деятельности ведомств в области конкурентной политики и реформы регулирования, перспективы дальнейшего сотрудничества и другие вопросы, представляющие взаимный интерес. Кроме того, был подписан протокол встречи, определяющий основные направления и инструменты взаимодействия конкурентных ведомств России и Италии.

В декабре 2007 г. в представительстве Европейской комиссии в России состоялась заключительная конференция в рамках российско-европейского проекта «Развитие справедливой конкуренции в финансовом секторе Российской Федерации посредством сокращения участия органов государственного управления федерального и регионального уровня в капитале финансовых организаций».

Проект осуществлялся в формате Twinning, в рамках которого вместе работали соответствующие учреждения страны – члена ЕС (Италии) и России. Проект осуществлялся на протяжении последних 15 месяцев бенефициаром в лице Федеральной антимонопольной службы совместно с Министерством экономики и финансов Италии при поддержке Итальянского конкурентного ведомства, Банка Италии и агентства Studiare Sviluppo srl.

Эксперты в области экономики и права из Италии и других стран ЕС работали в рамках проекта в Российской Федерации с ноября 2006 г. в тесном сотрудничестве с ФАС России, Министерством финансов Российской Федерации, Минэкономразвития России, Центральным банком, Федеральной службой по финансовым рынкам и Федеральной службой страхового надзора. Партнеры по проекту провели ряд аналитических исследований и подготовили доклады, посвященные вопросам приватизационных процессов и конкурентных норм в финансовом секторе и проблематике их реализации.

На основании итальянского и европейского опыта в области уменьшения количества финансовых институтов, находящихся в государственной собственности, в рамках проекта прошли семинары и практикумы по конкретным делам. Краткосрочные экспертные мероприятия, реализованные в рамках проекта в России, составили 90 человеко-дней и были проведены на основании обширной подготовительной работы офиса проекта. Эксперт департамента казначейства Министерства экономики и финансов Италии Фердинандо Буффони осуществлял функции постоянного представителя проекта в России и работал при ФАС России почти полтора года. В ходе реализации проекта руководящие сотрудники ФАС и других учреждений в рамках ознакомительной поездки посетили в октябре 2007 г. релевантные итальянские ведомства для обсуждения вопросов, связанных с развитием конкуренции в финансовом секторе. В данном визите также принял участие представитель аппарата Комиссии по финансовым рынкам Государственной Думы Российской Федерации.

На конференции были представлены доклады партнеров по проекту о его цели и рассмотренных в ходе его реализации вопросах и достигнутых результатах. После приветственного слова начальника отдела тематических программ представительства Европейской комиссии в России Ханса ван Влита руководитель проекта с российской стороны – заместитель руководителя ФАС России Андрей Кашеваров представил краткий обзор проекта. Затем глава представительства Европейской комиссии в России Марк Франко выступил с докладом на тему «Взгляды ЕС на конкуренцию на финансовых рынках».

Руководитель проекта с итальянской стороны – начальник директората департамента казначейства МЭФ Италии Алессандро Ривера представил доклад о достигнутых в ходе проекта результатах, полученных знаниях и возникающих в этой связи вопросах и рекомендациях. В частности, он подчеркнул стратегическую важность

сотрудничества между Италией и Россией в рамках растущей трансграничной конвергенции и интеграции с финансовыми рынками Европы.

Руководитель департамента по финансовому надзору Центрального банка Италии Маурицио Трифилидис представил свои комментарии по вопросу необходимости гармонизации роли государства в финансовой системе Российской Федерации с принципами и целями справедливой конкуренции и разумного и транспарентного корпоративного управления для повышения эффективности и привлекательности сектора для российских и зарубежных инвесторов.

Руководитель ФАС России И. Артемьев, выступая с заключительным словом на конференции, отметил: «Мы удовлетворены сотрудничеством между Министерством экономики и финансов Италии и ФАС России и благодарим Европейский союз за выбор и поддержку проекта, который явился продолжением развития справедливой конкуренции в российской финансовой системе».

4. Меморандум о взаимопонимании и сотрудничестве в области антимонопольной политики и борьбы с недобросовестной конкуренцией между Федеральной антимонопольной службой и Агентством по регулированию недобросовестной конкуренции Монголии (21 декабря 2007 г., Москва).

СОСТОЯЛСЯ ВИЗИТ ДЕЛЕГАЦИИ АГЕНТСТВА ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ НЕДОБРОСОВЕСТНОЙ КОНКУРЕНЦИИ МОНГОЛИИ В ФАС РОССИИ

20–21 декабря 2007 г. состоялся визит делегации Агентства по регулированию недобросовестной конкуренции Монголии во главе с заместителем председателя Б. Хурэнбаатаром в Федеральную антимонопольную службу.

В ходе визита прошли переговоры с заместителем руководителя ФАС России Анатолием Голомолзиным, в рамках которых обсуждалась деятельность ФАС России и Агентства по регулированию недобросовестной конкуренции Монголии. А. Голомолзин ознакомил гостей с основными изменениями в российском антимонопольном законодательстве, произошедшими за последнее время. Была рассмотрена деятельность ФАС России в рамках Межгосударственного совета по антимонопольной политике государств – членов СНГ. Б. Хурэнбаатар также рассказал о планах деятельности Агентства на 2008 г.

По итогам визита был подписан двусторонний документ – меморандум о взаимопонимании и сотрудничестве в области антимонопольной политики и борьбы с недобросовестной конкуренцией между ФАС России и Агентством по регулированию недобросовестной конкуренции Монголии на 2008–2009 г., в котором определены основные направления развития сотрудничества в области конкурентной политики. На основе данного меморандума между ведомствами будет осуществляться обмен опытом и информацией по различным вопросам конкурентной политики и правоприменения, будут организовываться стажировки, консультации и другие мероприятия.

Следует отметить, что уже достигнута предварительная договоренность о стажировке монгольских специалистов в России, что приветствуется обеими сторонами.

Также в рамках визита делегации прошли переговоры с представителями различных управлений ФАС России: Управления контроля топливно-энергетического комплекса, Управления контроля промышленности, Управления контроля химической промышленности и агропромышленного комплекса.

Следует отметить, что в развитие межправительственных и межведомственных соглашений ФАС России за период с 2004 по 2007 г. подписала следующие документы:

1. Протокол о сотрудничестве между Федеральной антимонопольной службой и генеральной дирекцией по конкуренции, потребительской политике и борьбе со злоупотреблениями Министерства экономики, финансов и промышленности Французской Республики на 2007–2008 гг.

В рамках реализации протокола о сотрудничестве между ФАС России и государственным учреждением «Содействие развитию обменов финансово-экономическими технологиями» Министерства экономики, финансов и промышленности Французской Республики на 2005–2006 гг., подписанного в феврале 2005 г. в Париже, в мае 2005 г. для представителей российской стороны была проведена стажировка в генеральной дирекции по конкуренции, потребительской политике и борьбе со злоупотреблениями. В ходе данной стажировки участники ознакомились с организационной структурой генеральной дирекции, рассмотрели процедуру проведения расследований в области конкуренции, деятельность ведомства в области адвокатирувания конкуренции, вопросы взаимодействия с другими ведомствами и т.д.

Аналогичная стажировка состоялась и в 2007 г. Так, в ноябре 2007 г. в соответствии с протоколом о сотрудничестве состоялся визит делегации ФАС России во Францию для участия в стажировке, посвященной антиконкурентной политике во Французской Республике. В соответствии с пожеланиями членов российской делегации французским ведомством был подготовлен план стажировки, во время которой были рассмотрены следующие темы:

- полномочия генеральной дирекции по конкуренции, потребительской политике и борьбе со злоупотреблениями Министерства экономики, финансов и промышленности Французской Республики по проведению расследований по вопросам соблюдения конкуренции в области государственных закупок;
- контроль со стороны центрального аппарата за делами, связанными с государственными закупками, а также вопросы государственной помощи;
- опыт Франции в регулировании естественных монополий, а именно энергетических отраслей.

2. Меморандум о сотрудничестве между Федеральной антимонопольной службой и Государственным торгово-промышленным административным управлением Китайской Народной Республики на 2008–2009 г. (6 июня 2007 г., Москва).

В рамках реализации соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в области борьбы с недобросовестной конкуренцией и антимонопольной политики (25 апреля 1996 г., Пекин) в период с 17 по 21 сентября 2007 г. состоялся визит в Китайскую Народную Республику делегации Федеральной антимонопольной службы, возглавляемой заместителем руководителя ФАС России Андреем Цыгановым.

В ходе визита 18 сентября 2007 г. в Пекине состоялась встреча руководителей антимонопольных ведомств России и Китая по вопросам конкурентной политики и регулирования рекламной деятельности в Государственном торгово-промышленном административном управлении КНР (ГТПАУ КНР). Стороны подвели итоги сотрудничества антимонопольных органов России и Китая за 2006–2007 гг., обсудили изменения, произошедшие в российском и китайском конкурентном законодательстве, основные направления деятельности ФАС России и ГТПАУ КНР, перспективы развития российско-китайского сотрудничества в области конкурентной политики и другие вопросы, представляющие взаимный интерес.

Участники встречи констатировали, что и в Российской Федерации, и в КНР в последнее время произошли серьезные изменения в правовой базе антимонопольной политики, связанные с принятием нового Федерального закона «О защите конкуренции» в 2006 г. и антимонопольного закона КНР в 2007 г., что создает условия для дальнейшего развития взаимовыгодных отношений и обмена практическим опытом. А. Цыганов и министр – руководитель ГТПАУ КНР Жо Боуха отметили успешное развитие двусторонних отношений, обратив особое внимание на взаимодействие приграничных территориальных органов ФАС России и ГТПАУ КНР.

20 сентября 2007 г. в Харбине состоялась встреча руководителей приграничных территориальных органов ФАС России и ГТПАУ КНР в Хэйлуньцзянском управлении ГТПАУ КНР. В ходе встречи в Харбине обсуждались перспективы дальнейшего взаимодействия приграничных территориальных органов ФАС России и ГТПАУ КНР, в том числе проект программы сотрудничества между территориальными органами Федеральной антимонопольной службы в приграничных областях и территориальными органами Государственного торгово-промышленного административного управления Китайской Народной Республики в приграничных областях. Летом 2008 г. в Харбине данный документ был подписан.

В декабре 2007 г. заместитель руководителя Федеральной антимонопольной службы России А. Голомолзин посетил Пекин для участия в международном симпозиуме по вопросам применения антимонопольного законодательства в Китайской Народной Республике и изучения международного опыта в сфере применения антимонопольного законодательства, организованном Государственным торгово-промышленным административным управлением КНР. В этом мероприятии приняли участие представители государственных учреждений и высших учебных заведений Китая, представители зарубежных конкурентных ведомств и международных организаций, а также более 100 представителей территориальных управлений ГТПАУ КНР.

В ходе симпозиума обсуждались следующие вопросы: антимонопольное законодательство и регулирование конкуренции на рынке, контроль монополистических соглашений, предотвращение злоупотребления доминирующим положением на рынке, контроль концентрации участников рынка, предотвращение антимонопольным законодательством злоупотреблений административных ведомств, ограничивающих конкуренцию, процедура и методы расследования монопольных дел. А. Голомолзин выступил с докладом «Регулирование и

правоприменительная практика России при предотвращении ограничительной практики административных ведомств», а также принял участие в качестве модератора в сессии «Контроль монополистических соглашений».

3. Программа сотрудничества Федеральной антимонопольной службы и Комиссии по защите конкуренции Республики Болгария на 2007–2008 гг. (26 марта 2007 г., Мюнхен).

В соответствии с программой сотрудничества в сентябре 2007 г. делегация Комиссии по защите конкуренции Республики Болгария приняла участие в проходившей в ФАС России консультативной встрече представителей антимонопольных ведомств Республики Болгария, Республики Польша, Румынии, Республики Чехия и Финляндской Республики.

В ноябре 2007 г. состоялась стажировка делегации ФАС России в Комиссии по защите конкуренции Республики Болгария на тему «Практика деятельности Комиссии по защите конкуренции Республики Болгария в сфере контроля экономической концентрации и борьбы с картелями».

4. Программа сотрудничества Федеральной антимонопольной службы и Управления по защите конкуренции и потребителей Республики Польша на 2008–2010 гг. (10 декабря 2007 г., Москва).

ФАС РОССИИ И УПРАВЛЕНИЕ ПО ЗАЩИТЕ КОНКУРЕНЦИИ И ПОТРЕБИТЕЛЕЙ РЕСПУБЛИКИ ПОЛЬША ПОДПИСАЛИ ПРОГРАММУ СОТРУДНИЧЕСТВА НА 2006–2007 ГГ.

19 января 2006 г. в г. Варшаве (Польша) состоялось подписание программы сотрудничества между ФАС России и Управлением по защите конкуренции и потребителей Республики Польша на 2006–2007 гг. Российскую делегацию возглавил заместитель руководителя Федеральной антимонопольной службы А. Цариковский.

В ходе встречи стороны договорились обмениваться информацией, в том числе нормативно-правовыми актами, образовательными и информационными материалами, информационными и методическими материалами, касающимися методов наблюдения, анализа и контроля товарных рынков.

СОСТОЯЛАСЬ ВСТРЕЧА РУКОВОДИТЕЛЯ ФАС РОССИИ С ПРЕЗИДЕНТОМ УПРАВЛЕНИЯ ПО ЗАЩИТЕ КОНКУРЕНЦИИ И ПОТРЕБИТЕЛЕЙ РЕСПУБЛИКИ ПОЛЬША

10 декабря 2007 г. состоялся визит президента Управления по защите конкуренции и потребителей Республики Польша (УЗКП РП) Марека Ниехтяу в Федеральную антимонопольную службу Российской Федерации. В ходе визита прошли переговоры с руководителем ФАС России И. Артемьевым.

В рамках переговоров обсуждалась деятельность ФАС России и УЗКП РП. И. Артемьев ознакомил М. Ниехтяу с основными изменениями в российском антимонопольном законодательстве, произошедшими за последнее время. Были рассмотрены основные дела в сфере борьбы с картелями, недобросовестной конкуренцией.

Кроме того, была подписана программа сотрудничества двух ведомств на 2008–2010 г., в которой определены основные направления развития сотрудничества в области конкурентной политики. На основе программы сотрудничества между ведомствами осуществляется обмен опытом и информацией по различным вопросам конкурентной политики и правоприменения, организуются стажировки, консультации и другие мероприятия.

Следует отметить, что подобные программы сотрудничества успешно реализуются на постоянной основе в течение уже более чем 10 лет – после подписания в марте 1994 г. соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Польша о сотрудничестве в области антимонопольной политики, предусматривающего развитие сотрудничества между нашими странами в области антимонопольной политики и защиты прав потребителей.

5. Программа сотрудничества Федеральной антимонопольной службы и Управления по конкуренции Финляндской Республики на 2008–2009 гг. (17 октября 2007 г., Париж).

В период с 15 по 17 октября 2007 г. состоялся визит во Францию делегации Федеральной антимонопольной службы, возглавляемой заместителем руководителя ФАС России А. Цыгановым. В ходе визита делегация ФАС России приняла участие в мероприятиях, проводимых в рамках деятельности комитета по конкуренции Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

На заседании комитета А. Цыганов выступил с докладом о принципах рассмотрения ФАС России сделок о слияниях и о роли, которую играют экспертные советы при их экспертизе. Кроме того, ФАС России представила в комитет годовой доклад о конкурентной политике Российской Федерации в 2006 г.

Также состоялись переговоры с директором директората по вопросам финансов и предпринимательства ОЭСР Каролин Эрвин о дальнейшем развитии взаимодействия между ОЭСР и ФАС России в области конкурентной политики.

В ходе визита состоялось подписание программы сотрудничества ФАС России и Управления по конкуренции Финляндской Республики на 2008–2009 гг.

В рамках заседания А. Цыганов провел переговоры о развитии сотрудничества с представителями делегаций Европейской комиссии, ОЭСР, Чехии, Финляндии, Бразилии, Италии и других стран.

В сентябре 2005 г. в целях реализации программы сотрудничества между Федеральной антимонопольной службой и Управлением по конкуренции Финляндской Республики состоялся визит делегации Конкурентного ведомства Финляндской Республики в Россию. В состав делегации вошли Шарлотта Лескинен, главный эксперт департамента международных отношений, и Анти Ихамки, главный эксперт департамента контроля за монополиями.

В ходе визита обсуждались перспективы сотрудничества Управления по конкуренции Финляндии и ФАС России, состоялся обмен опытом в области сотрудничества конкурентных ведомств Финляндии и России с международными организациями (ЕС, ОЭСР и т.п.).

С представителями Управления по конкуренции Финляндии встретился заместитель руководителя ФАС России А. Цыганов. Во время встречи обсуждались тенденции развития конкурентной политики и законодательства России и Финляндии, перспективы сотрудничества Управления по конкуренции Финляндии и Федеральной антимонопольной службы. А. Цыганов ознакомил финских коллег с существующим антимонопольным законодательством и концепцией нового закона «О защите конкуренции».

Представители Управления по конкуренции Финляндии ознакомились с направлениями деятельности и опытом работы отраслевых управлений ФАС России, Аналитического управления, Управления территориальных органов, кадров и государственной службы и Управления общественных связей.

6. Протокол 11-й консультационной встречи руководителей ФАС России и Комиссии по справедливой торговле Республики Корея (4 июня 2007 г., Москва).

Во время своего визита в Москву с 29 мая по 1 июня 2007 г. делегация КСТ Кореи приняла участие в 6-й ежегодной конференции Международной конкурентной сети. В рамках реализации меморандума о сотрудничестве между Министерством Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства и Комиссией по справедливой торговле Республики Корея (7 декабря 1999 г., Сеул) 4 июня 2007 г. в ФАС России состоялась 11-я консультационная встреча руководителей конкурентных ведомств России и Кореи.

Стороны обсудили изменения в антимонопольном законодательстве России и Кореи, вопросы конкурентной политики, контроля за размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, перспективы дальнейшего сотрудничества ФАС России и КСТ Кореи и другие вопросы, представляющие взаимный интерес. В ходе встречи был подписан протокол 11-й консультационной встречи руководителей конкурентных ведомств России и Кореи, который определяет основные направления сотрудничества на предстоящий год.

7. Программа действий в целях развития сотрудничества между российским и румынским конкурентными ведомствами на 2007–2008 гг. (28 мая 2007 г., Москва).

Согласно этой программе в сентябре 2007 г. делегация Совета по конкуренции Румынии приняла участие в проходившей в ФАС России консультативной встрече представителей антимонопольных ведомств Республики Болгария, Республики Польша, Румынии, Республики Чехия и Финляндской Республики. А в ноябре 2007 г. состоялась стажировка представителя ФАС России в Совете по конкуренции Румынии.

В ходе стажировки представитель ФАС России провел рабочие встречи с представителями всех директоратов ведомства. Также сотрудник российского антимонопольного ведомства принял участие в заключительной конференции программы Twinning «Усиление административных возможностей и применение единых подходов ЕС в области конкуренции и государственной помощи с момента вступления Румынии в ЕС».

8. Меморандум о сотрудничестве между Федеральной антимонопольной службой и Ведомством по защите конкуренции Чешской Республики (31 мая 2007 г., Москва).

СОСТОЯЛАСЬ ВСТРЕЧА РУКОВОДИТЕЛЯ ФАС РОССИИ ИГОРЯ АРТЕМЬЕВА И ГЛАВЫ ЧЕШСКОГО КОНКУРЕНТНОГО ВЕДОМСТВА МАРТИНА ПЕСИНЫ С ЧЕШСКИМИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЯМИ

20 марта 2006 г. состоялась встреча руководителя Федеральной антимонопольной службы И. Артемьева и главы антимонопольного ведомства Республики Чехия М. Песины с чешскими предпринимателями, работающими в России.

М. Песина рассказал участникам встречи об изменениях в конкурентном законодательстве Чехии, вызванном вступлением этой страны в Евросоюз, приведении национального законодательства в соответствие с общеевропейскими нормами. В частности, речь шла о программе смягчения для участников картельных сговоров, отмене индивидуальных преференций отдельным хозяйствующим субъектам, возможности частных исков в суд и т.д.

Глава российского антимонопольного ведомства также говорил о сближении норм российского антимонопольного законодательства с общеевропейской практикой. И. Артемьев обозначил ключевые моменты нового закона «О защите конкуренции», рассказал о поправках к Кодексу об административных правонарушениях и планируемом изменении ст. 178 Уголовного кодекса Российской Федерации. Более подробно руководитель ФАС России рассказал о новом законе о государственных закупках и новых полномочиях антимонопольного ведомства по контролю за государственными и муниципальными закупками.

И. Артемьев в своем выступлении отметил, что чешские компании не были замечены в нарушении антимонопольного законодательства в России и что встреча носит скорее информационный характер. Собравшиеся смогли задать вопросы на интересующие их темы и получить на них исчерпывающие ответы от глав двух конкурентных ведомств.

9. Программа сотрудничества между Федеральной антимонопольной службой и административным советом по экономической безопасности Министерства юстиции Федеративной Республики Бразилия, секретариатом по экономическому законодательству Министерства юстиции Федеративной Республики Бразилия, секретариатом по экономическому мониторингу Министерства финансов Федеративной Республики Бразилия на 2006–2007 гг. (4 апреля 2006 г., Бразилия).

4 апреля 2006 г. в г. Бразилия руководитель Федеральной антимонопольной службы И. Артемьев подписал программу сотрудничества с ведомствами, ответственными в Федеративной Республике Бразилия за работу по защите конкуренции. С бразильской стороны программу подписали руководитель административного совета по экономической безопасности Министерства юстиции Элизабет М. М. К. Фарина, руководитель секретариата по экономическому законодательству Министерства юстиции Даниель Голдберг и руководитель секретариата по экономическому мониторингу Министерства финансов Элсио Токеша.

В рамках сотрудничества предполагается наладить обмен информацией о деятельности ведомств и организовать стажировки российских специалистов в Бразилии, а бразильских – в России.

Программа сотрудничества разработана и подписана в рамках реализации соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Федеративной Республики Бразилия о сотрудничестве в области конкурентной политики от 12 декабря 2001 г.

10. Программа сотрудничества между Управлением Федеральной антимонопольной службы по Санкт-Петербургу и Ленинградской области и Киевским городским территориальным отделением Антимонопольного комитета Украины (30 мая 2006 г., Санкт-Петербург).

11. Программа сотрудничества между Управлением Федеральной антимонопольной службы по Санкт-Петербургу и Ленинградской области и Одесским областным территориальным отделением Антимонопольного комитета Украины (30 мая 2006 г., Санкт-Петербург).

ФАС России активно сотрудничает с различными международными организациями и межгосударственными образованиями.

Сотрудничество с Европейским союзом

Международные усилия ФАС России направлены на реализацию Стратегии развития отношений Российской Федерации с ЕС на среднесрочную перспективу и проведение мероприятий в рамках соглашения о партнерстве и сотрудничестве.

В настоящее время ФАС России принимает участие в процессе формирования и реализации концепции общеевропейского экономического пространства (ОЭП), в число приоритетов которого вошли вопросы конкуренции. Процесс формирования ОЭП требует выведения взаимодействия России и ЕС в области конкуренции на качественно новый уровень, что подразумевает сближение конкурентного законодательства, создание эффективной правоприменительной системы и институциональных структур.

Сотрудничество в области конкуренции России и ЕС направлено на обеспечение сближения норм антимонопольного регулирования, формирование проекта совместного плана действий по реализации «дорожной карты» общего европейского экономического пространства (ОЕЭП). Вопросы развития энергодиалога России и ЕС также являются в настоящее время одними из самых актуальных в двустороннем взаимодействии.

Важным этапом сотрудничества стал визит в Москву в июле 2005 г. Филипа Лоу, генерального директора по конкуренции Европейской комиссии. В ходе визита прошла встреча Ф. Лоу с заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Александром Жуковым, где обсуждались вопросы дальнейшего сближения конкурентной политики Россией и ЕС, создания гармонизированной системы регулирования конкуренции в целом. В ходе переговоров Ф. Лоу с руководством российского антимонопольного ведомства ему был передан проект плана действий по реализации раздела конкуренции ОЕЭП и прошло предварительное обсуждение данного документа.

В декабре 2005 г. в рамках семинара «Антимонопольное регулирование в Российской Федерации. Тенденции и перспективы» состоялись рабочие переговоры руководителя ФАС России И. Артемьева и начальника отдела международных отношений генеральной дирекции по конкуренции Европейской комиссии М. Б. Родригес-Галиндо, в ходе которых обсуждались вопросы развития антимонопольного законодательства в России и перспективы дальнейшего сотрудничества.

В 2005–2007 гг. в России был реализован крупный проект в рамках программы ТАСИС «Развитие законодательства в области конкуренции», что позволило активно использовать интеллектуальные и финансовые возможности ЕС для развития конкурентной политики Российской Федерации. Данный проект был нацелен на дальнейшее развитие конкурентного законодательства и правоприменительной практики, создание эффективного институционального обеспечения реализации конкурентной политики в Российской Федерации с учетом задач, появившихся в ходе вступления России в ВТО и построения ОЭП. В частности, в рамках проекта состоялись семинары на такие темы, как:

- «Управление государственной помощью», «Адвокатирование конкуренции» и «Осуществление государственного контроля за размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (апрель 2006 г., Вологда);
- «Методология и практика антимонопольных органов в регулировании отношений на рынке энергоснабжения и газоснабжения», «Адвокатирование конкуренции» (май 2006 г., Ижевск);
- «Практика рассмотрения арбитражными судами дел по искам, связанным с нарушениями антимонопольного законодательства на товарных рынках, закона “Об электроэнергетике”, КоАП» с приглашением судей арбитражных судов и «Осуществление государственного контроля за размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (август 2006 г., Новосибирск);
- «Регулирование деятельности субъектов естественных монополий, в том числе в ТЭК» и «Анализ экономической концентрации при контроле крупных сделок» (октябрь 2006 г., Астрахань);
- «Вступление в силу нового закона “О защите конкуренции”» (март 2007 г., Новгород);
- «Антимонопольный контроль при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд» (апрель 2007 г., Кострома);
- «Оценка вертикальных и горизонтальных соглашений на товарных рынках», «Оценка последствий соглашений финансовых организаций», «Доказательство коллективного доминирования», «Предоставление государственной и муниципальной помощи и оценка ее последствий для конкуренции» (июнь 2007 г., Иркутск).

Кроме того, стоит отметить, что в сентябре 2005 г. в г. Ростове-на-Дону при финансовой поддержке Европейского союза прошел семинар по расследованию картелей и злоупотребления доминирующим положением. В работе семинара приняли участие эксперты конкурентных ведомств США, Ирландии, Германии, Италии, сотрудники центрального аппарата и территориальных органов ФАС России⁴⁵⁰.

450 В Ростове-на-Дону пройдет семинар по расследованию картелей и злоупотреблению доминирующим положением [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_2855.shtml.

На семинаре были рассмотрены конкретные дела по вопросам доказательства существования картелей и согласованных действий и злоупотребления доминирующим положением в России и за рубежом. В частности:

- дела о согласованных действиях на рынке GSM (Ставрополь), на рынке обслуживания контрольно-кассовых машин (Вологда), на рынке каустической соды России, цементный картель (Германия);
- злоупотребления в форме дискриминации и отказа от поставок: дела в отношении компании «Кубань-GSM», «Почты России» (Краснодар);
- злоупотребления в виде скидок за постоянство в сфере почтовых услуг (Германия), туристических услуг (Италия);
- вертикальные ограничения в сфере торговли спиртными напитками (Курск, Липецк);
- проблемы выхода предприятий коммунальной энергетики на ФОРЭМ (Карачаево-Черкесия);
- хищническое ценообразование при паромных перевозках (Италия);
- проблемы выявления монопольно высоких цен на рынке хлеба г. Волгограда и др.

В 2006 г. продолжало развиваться взаимодействие Российской Федерации и Европейского союза в области конкурентной политики в соответствии с задачами практической реализации раздела по конкуренции «дорожной карты» общего европейского экономического пространства России и ЕС.

В октябре 2006 г. состоялся визит в Брюссель делегации ФАС России во главе с руководителем И. Артемьевым для проведения переговоров с комиссаром по вопросам конкуренции Европейской комиссии Н. Крус и представителями генеральной дирекции по конкуренции Европейской комиссии. В ходе визита состоялось обсуждение комплекса вопросов взаимодействия России и ЕС в области конкурентной политики, в том числе в рамках реализации сводного плана действий по реализации «дорожных карт» общеевропейского экономического пространства.

В области модернизации российского конкурентного законодательства и правоприменения сотрудничество осуществлялась как в рамках проекта ТАСИС «Сближение норм в области конкуренции», так и на основе прямых контактов представителей ФАС России и экспертов генеральной дирекции по конкуренции Европейской комиссии. В ходе встреч был проведен анализ действующего российского антимонопольного законодательства, выработаны рекомендации по его совершенствованию, проведен целый ряд совместных научно-практических конференций и семинаров, консультаций экспертов сторон. Это позволило аккумулировать европейский опыт в данной сфере и во многом гармонизировать принятые в октябре 2006 г. Федеральный закон № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и в апреле 2007 г. Федеральный закон № 45-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» с соответствующими законодательными актами Европейского союза. Все это способствует созданию единой среды функционирования экономических операторов России и стран – членов ЕС на рынках обеих сторон.

В области двусторонних отношений состоялся ряд переговоров руководителя ФАС России И. Артемьева с комиссаром по конкуренции ЕС Н. Крус и генеральным директором генеральной дирекции по конкуренции Европейской комиссии Ф. Лоу. В ходе переговоров была достигнута договоренность об активизации взаимодействия конкурентных ведомств при расследовании конкретных случаев нарушения антимонопольного законодательства и рассмотрении сделок, влияющих на конкуренцию на рынках сторон. При этом европейские коллеги выразили готовность предоставлять в случае необходимости российскому конкурентному ведомству неконфиденциальную информацию, а также результаты собственных исследований рынков при рассмотрении упомянутых сделок.

Проведение совместных расследований случаев нарушения антимонопольного законодательства на рынках России и стран – членов ЕС, а также рассмотрение сделок, влияющих на состояние конкуренции на рынках сторон, представляется в настоящее время наиболее перспективным направлением взаимодействия между Россией и ЕС в области конкуренции.

Отметим, что 30 мая 2007 г. в ходе 6-й ежегодной конференции Международной конкурентной сети состоялись очередные переговоры между руководителем ФАС России И. Артемьевым и комиссаром по вопросам конкурентной политики Европейской комиссии Н. Крус. Во встрече также принимали участие представители генерального директората по конкуренции Еврокомиссии и его руководитель Ф. Лоу.

В условиях расширения торгово-экономических связей между Россией и ЕС в ходе встречи стороны подтвердили заинтересованность в развитии взаимовыгодного сотрудничества в области конкурентной политики. И. Артемьев проинформировал Н. Крус о последних изменениях, произошедших в российском конкурентном

законодательстве, и том влиянии, который они оказали на экономическую ситуацию в стране. В частности, И. Артемьев отметил, что введение института коллективного доминирования и «оборотных» штрафов позволило стабилизировать ценовую ситуацию на розничном рынке бензина в условиях сезонного повышения спроса. Глава ФАС России ознакомил Н. Крус с некоторыми результатами реализации Федерального закона «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», в частности с той экономией бюджетных средств, которая была достигнута в результате применения ФАС России данного закона. Н. Крус проявила интерес к реализуемым в Российской Федерации реформам естественных монополий, в том числе в энергетическом секторе.

В завершение встречи И. Артемьев и Н. Крус подтвердили намерение продолжить уже сложившуюся практику неформальных встреч руководителей конкурентных ведомств России и ЕС, поскольку именно такие встречи задают вектор для дальнейшего сотрудничества сторон, направленного на создание благоприятного экономического климата, основой которого являются нормальные конкурентные условия развития экономики.

В рамках договоренностей между И. Артемьевым и Н. Крус 21 ноября 2007 г. в ФАС России прошли консультации, в которых приняли участие эксперт генеральной дирекции по конкуренции Европейской комиссии Стефан Райан и представители ФАС России во главе с заместителем руководителя ФАС России, руководителем штаба по совместным расследованиям нарушений антимонопольного законодательства в государствах – участниках СНГ А. Голомолзиным. Решение о привлечении экспертов Европейской комиссии к расследованию дел о нарушениях конкурентного законодательства на рынках авиаперевозок и телекоммуникаций было принято в ходе 26-го заседания Межгосударственного совета по антимонопольной политике.

В ходе встречи стороны обменялись информацией о ситуации на рынках авиаперевозок в Российской Федерации и государствах – участниках СНГ, в пределах Евросоюза, а также между странами ЕС и США. С. Райан проинформировал российскую сторону об опыте расследования дел о нарушении конкурентного законодательства на рынках авиаперевозок и телекоммуникаций.

Эксперт Европейской комиссии рассказал о сотрудничестве между странами ЕС и США, позволяющем всем авиакомпаниям Евросоюза и США осуществлять авиаперевозки между любым городом Соединенных Штатов и любым городом государства – члена Европейского союза («Открытое небо»). Кроме того, стороны обменялись информацией о ситуации на рынке телекоммуникаций в Российской Федерации и особенностях рынка телекоммуникаций в странах Евросоюза, в том числе о регулировании тарифов на роуминг в пределах Европейского союза.

Продолжало развиваться сотрудничество с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Специалисты ФАС России регулярно принимали участие в сессиях комитета ОЭСР по законодательству и политике в области конкуренции, в заседаниях его рабочих групп. Взаимодействие с ОЭСР позволит использовать опыт этой авторитетной организации в законотворчестве и практической деятельности ФАС России в сфере конкурентной политики и реформирования отраслей естественных монополий.

В ноябре 2004 г. в Москве состоялась встреча на высшем уровне по вопросам конкурентной политики, организованная ФАС России и ОЭСР. В состав зарубежной делегации входили руководители конкурентных ведомств Финляндии, Италии, Франции. В ходе встреч с руководителями исполнительной и законодательной власти Российской Федерации были обсуждены вопросы развития конкурентной политики и законодательства в России.

В рамках встречи на высшем уровне состоялся круглый стол «Конкурентная политика как фактор устойчивого развития экономики». На мероприятии обсуждался опыт стран – членов Организации экономического сотрудничества и развития и России в проведении экономических реформ и конкурентной политики⁴⁵¹.

Эксперты приняли участие в работе следующих секций:

1. «Экономическая реформа и конкуренция в условиях экономического роста и устойчивости».
2. «Ограничение конкуренции со стороны местного, регионального и федерального правительства».
3. «Экономические реформы в сфере естественных монополий».
4. «Характерные особенности конкурентного законодательства».

На круглом столе с докладами выступили заместитель генерального секретаря ОЭСР Ричард Хеклинггер, комиссар Федеральной торговой комиссии США Томас Лири, генеральный директор Конкурентного ведомства

451 15 ноября состоится встреча на высоком уровне по вопросам конкурентной политики [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_962.shtml.

Финляндии Матти Пурасийоки, директор Ведомства по конкуренции Италии Альберто Хемлер, председатель комитета по конкуренции ОЭСР Фредерик Жени.

Важным направлением сотрудничества российского антимонопольного ведомства с комитетом по конкуренции ОЭСР явилась организация консультаций на уровне экспертов на стадии написания и принятия нового российского закона «О защите конкуренции» и методических материалов к нему.

В сентябре 2005 г. заместитель руководителя ФАС России А. Цыганов принял участие в конференции на высшем уровне по случаю открытия Будапештского регионального учебного центра ОЭСР по антимонопольным вопросам⁴⁵². На конференции обсуждались вопросы, связанные с практикой применения законодательства о конкуренции в Венгрии и других странах мира. Отдельной темой обсуждения стал доклад о взаимосвязи конкуренции и экономического роста.

В феврале 2005 г. заместитель руководителя ФАС России А. Голомолзин принял участие в работе Глобального форума по конкуренции во Франции, который ежегодно проводится Организацией экономического сотрудничества и развития. Заместитель главы ФАС России провел встречу с заместителем генерального секретаря ОЭСР Р. Хеклингером, а также выступил перед участниками форума с докладом на тему «Взаимодействие между антимонопольным ведомством и отраслевыми регуляторами в Российской Федерации»⁴⁵³.

РОССИЙСКИЕ МЕТАЛЛУРГИ ПЕРВЫМИ ВСТУПИЛИ В ОЭСР

Россия стала полноправным членом комитета по стали Организации экономического сотрудничества и развития.

На 63-м заседании комитета ОЭСР по стали, которое прошло 3–4 декабря 2007 г. в г. Париже (Франция), делегация Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации, состоящая в том числе из представителей Союза экспортеров металлопродукции России и металлургических предприятий, приняла участие в заседании комитета уже в качестве его полноправного члена.

Представители стран – участниц комитета по стали приветствовали вступление России. Это признание России как глобального игрока на рынке продукции и сырья черной металлургии, серьезного партнера по определению условий и перспектив развития отрасли в мире.

По словам начальника отдела промышленной политики в металлургии и сфере ресурсного обеспечения промышленности А. Пинчука, «членство в комитете по стали ОЭСР позволит Российской Федерации участвовать в выработке решений по проблемам субсидирования и государственной поддержки металлургических предприятий и прилагать усилия для развития справедливой конкуренции на рынке стали, в том числе с учетом требований ВТО. Повышение статуса участия в комитете ОЭСР по стали отвечает российским интересам и поможет решать различные вопросы, касающиеся развития черной металлургии в мире, на равных с другими странами – крупнейшими производителями стальной продукции»⁴⁵⁴.

На 63-м заседании комитета по стали обсуждались вопросы, касающиеся состояния мирового рынка стали, перспектив дальнейшего развития сталелитейных мощностей в мире, субсидирования в металлургии, сокращения эмиссии парниковых газов в черной металлургии, а также последние научно-исследовательские достижения.

Важным событием в декабре 2007 г. стала презентация инструментария для оценки воздействия на конкуренцию, разработанного Организацией экономического сотрудничества и развития, для представителей российских законодательных и исполнительных органов власти. Презентацию провел начальник отдела по конкуренции ОЭСР Бернард Филипс и старший экономист отдела по конкуренции ОЭСР Шон Эннис.

Основной целью инструментария является предоставление государственным органам набора руководств по оценке воздействия законодательных и нормативных актов на состояние конкурентной среды. В инструментарии дается общая методика выявления излишних ограничений и выработки альтернативных мер, с помощью которых достигаются поставленные государством цели. Одним из главных элементов инструментария является контрольный список вопросов для оценки воздействия на конкуренцию, в котором содержится несколько простых вопросов, позволяющих выявлять законодательные и нормативные акты, которые в потенциале могут без

452 Андрей Цыганов примет участие в конференции на высоком уровне по случаю открытия Будапештского регионального учебного центра ОЭСР по антимонопольным вопросам [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_2821.shtml.

453 В Париже подписан протокол о сотрудничестве между российским и французскими конкурентными ведомствами [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_1538.shtml.

454 Россия стала полноправным членом комитета по стали Организации экономического сотрудничества и развития [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2007/12/07/stal-anons.html>.

нужды ограничить конкуренцию. Этот анализ позволяет сосредоточить ограниченные ресурсы государственных органов на тех областях, где оценка воздействия на конкуренцию необходима более всего.

На презентации присутствовали представители российских государственных органов власти и общественных организаций.

После презентации инструментария состоялись переговоры делегации ОЭСР со статс-секретарем – заместителем руководителя ФАС России А. Цариковским, в ходе которых были обсуждены дальнейшие шаги по развитию сотрудничества между ФАС России и отделом по конкуренции ОЭСР с учетом предстоящего вступления Российской Федерации в ОЭСР в качестве полноправного члена. В ходе переговоров была получена информация о подтверждении статуса России как наблюдателя в комитете по конкуренции ОЭСР на 2008–2009 гг.

Кроме того, российская сторона высказала заинтересованность в проведении консультаций и осуществлении учебных программ по основным вопросам разработки подзаконных актов в сфере конкурентной политики и правоприменения.

По словам А. Цариковского, плодотворное сотрудничество ФАС России и отдела по конкуренции ОЭСР имеет большой потенциал и будет развиваться в будущем⁴⁵⁵.

УСТРАНЕНИЕ РЕГУЛЯТИВНЫХ БАРЬЕРОВ КОНКУРЕНЦИИ. ПРЕЗЕНТАЦИЯ ОЭСР ДЛЯ ВЫСШИХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ И СОВЕТНИКОВ (14 ДЕКАБРЯ 2007 Г., МОСКВА)

Эксперты ОЭСР видят связь между конкуренцией, производительностью и результатами экономической деятельности. В недавних исследованиях ОЭСР объясняется, как реформы, стимулирующие интенсивную рыночную конкуренцию, влияют на экономический рост:

- рост эффективности и производительности на 4–10%;
- обучение менеджеров рыночной дисциплине;
- увеличение инвестиций путем устранения барьеров;
- повышение занятости (при реализации реформ уровень занятости возрастает на 2,5–5,0%);
- усиление стимулов к инновационной деятельности;
- ускорение внедрения новых технологий и процесса адаптации к изменениям.

Консалтинговая фирма McKinsey проанализировала взаимосвязь регулятивных ограничений и функционирования экономики, проведя сравнительный анализ уровня производительности в Японии и США. Исследование показало, что в отраслях японской экономики, открытых для международной конкуренции (сталелитейная промышленность, автозапчасти, металлообработка, автомобилестроение, бытовая электроника и компьютеры), уровень производительности соответствовал или превышал показатели США. В отраслях, закрытых для конкуренции (розничная торговля, строительство жилья, пищевая промышленность), отставание от уровня производительности США достигало 50%. Такая разница в значительной степени объясняется факторами конкуренции и регулирования. В неблагоприятных секторах конкуренция существенно ограничивалась, во многом за счет системы регулирования.

Исследование ОЭСР показало, что Австралия выиграла от отмены нормативно-правовых актов, ограничивающих конкуренцию. В рамках национальной конкурентной политики в Австралии пересмотрены порядка 1 200 законов и правовых норм с точки зрения необоснованного ограничения конкуренции. «Реализация Австралией в последние семь лет амбициозной и всесторонней национальной конкурентной политики, несомненно, явилась одной из важных причин недавнего повышения производительности труда и многофакторной производительности в целом, а также экономического роста. По оценкам комиссии по производительности труда, в результате претворения в жизнь данной конкурентной политики удалось добиться повышения ВВП примерно на 2,5%, а годовой доход домохозяйств увеличился в среднем на 7 000 австралийских долларов⁴⁵⁶».

Специалисты ОЭСР пришли к выводу, что усиление конкуренции может улучшить экономические показатели страны, открыть ее гражданам новые возможности в мире бизнеса и снизить стоимость товаров и услуг во всех отраслях экономики. Но многочисленные законодательные и нормативные акты ограничивают конкуренцию на рынке. Многие из них идут дальше, чем требуется для решения задач, поставленных перед соответствующими государственными органами. Государство может уменьшить число ненужных ограничений, применяя новый инструментарий ОЭСР для оценки воздействия на конкуренцию.

455 14 декабря 2007 г. в ФАС России состоялась презентация инструментария для оценки воздействия на конкуренцию [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_16704.shtml.

456 Отчет ОЭСР, 2003 г.

Сотрудничество ФАС России с Конференцией ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) дает возможность быть в курсе последних тенденций развития конкурентной политики, использовать многолетний опыт этой организации в вопросах методологической и практической деятельности ФАС России, информировать о состоянии конкуренции в России, дискутировать, влиять на процесс принятия решений по актуальным вопросам конкурентной политики.

Активное участие ФАС России в работе Международной конкурентной сети позволяет решать коллизии, возникающие в сфере международной конкуренции, с учетом точки зрения российского антимонопольного органа, вырабатывать подходы к реформированию конкурентного законодательства и правоприменительной практики в России на основе согласованных на многостороннем уровне норм.

В мае 2007 г. в Москве состоялась 6-я ежегодная конференция МКС. Гостями конференции стали более 300 зарубежных и 200 российских представителей антимонопольных ведомств, среди которых – руководители и ведущие эксперты конкурентных ведомств зарубежных стран, Европейской комиссии и ряда международных организаций (Организации экономического сотрудничества и развития, Всемирной торговой организации, Конференции ООН по торговле и развитию, форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество»), представители ассоциаций юристов (Международной ассоциации адвокатов, Европейской ассоциации адвокатов) и крупнейших адвокатских фирм, занимающихся вопросами конкуренции, представители российских органов законодательной и исполнительной власти и делового сообщества.

В ходе конференции был проведен целый ряд пленарных заседаний, заседаний рабочих групп МКС и круглых столов по темам, которые были определены в качестве актуальных координационным советом МКС, на которых, в частности, обсуждались лучшие практики по пресечению злоупотребления доминирующим положением компаниями, контролю за слияниями, вопросы международного сотрудничества при расследовании картелей. Кроме того, были определены перспективные направления работы МКС на 2007–2008 гг.

Комиссар Европейской комиссии по конкуренции Н. Крус, выступая с приветственным словом на заседании 6-й ежегодной конференции Международной конкурентной сети, заявила, что для эффективной работы конкурентных ведомств необходим обмен опытом, и такую возможность им предоставляет Международная конкурентная сеть⁴⁵⁷. «За время своего существования МКС зарекомендовала себя как успешная организация, которая подготовила целый ряд предложений и рекомендаций для развития конкуренции. Приоритетное направление – борьба с картелями, и эта работа будет продолжена», – отметила комиссар Еврокомиссии.

В качестве основных задач МКС на ближайшее время Н. Крус назвала увеличение численности организации за счет молодых конкурентных ведомств, расширение сотрудничества, улучшение правоприменения и адвокатирования конкуренции, а также применение результатов работы МКС за рамками конкурентных ведомств⁴⁵⁸.

«Значимым событием в деловой жизни не только нашей страны, но и всего мирового экономического сообщества» назвал заседание МКС Президент России В. Путин. «По сложившейся традиции конференция посвящена актуальным вопросам развития национальных экономик, и прежде всего проблемам конкурентного права, эффективного взаимодействия антимонопольных ведомств разных стран»⁴⁵⁹.

В. Путин выразил уверенность, что конференция будет способствовать дальнейшему сближению российских и мировых стандартов добросовестной конкуренции, стимулированию бизнеса и деловой инициативы. А участие в ней руководителей высокого уровня, ведущих экспертов послужит повышению интенсивности торговых, инвестиционных отношений, интеграции России в глобальную экономику⁴⁶⁰.

«В условиях глобализации экономических связей и интернационализации рынков ощущается настоятельная потребность в объединении усилий со стороны конкурентных ведомств», – заявил руководитель Федеральной антимонопольной службы И. Артемьев, выступая на открытии 6-й ежегодной конференции Международной конкурентной сети⁴⁶¹. По словам главы ФАС России, реальные возможности для расширения сотрудничества государств по вопросам конкурентной политики с вовлечением в этот процесс как можно большего количества стран создает именно МКС.

457 Неели Крус поддержала деятельность ФАС России по развитию конкуренции и высоко оценила работу МКС [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_13262.shtml.

458 Там же.

459 6-я ежегодная конференция Международной конкурентной сети открылась приветствием Президента России [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_13256.shtml.

460 Там же.

461 Игорь Артемьев: сотрудничество конкурентных ведомств в рамках МКС способствует качественному экономическому росту [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_13261.shtml.

Сегодня МКС – это влиятельное международное объединение государственных антимонопольных органов разных стран мира, нацеленное на выработку предложений по реальной конвергенции конкурентных политик для достижения лучших практических результатов.

И. Артемьев обратил внимание на то, что вхождение России в систему глобальных экономических связей предопределило широкое участие российского антимонопольного органа в выработке торгово-экономической политики государства. Эффективное участие российского конкурентного ведомства в сфере внешнеэкономического регулирования, направленное на предотвращение необоснованного протекционизма при применении торговых ограничений, по мнению И. Артемьева, способствует проконкурентному развитию российской экономики⁴⁶².

«Мировое конкурентное общество обязано работать совместно, чтобы в условиях глобальной экономики развивать культуру конкуренции», – заявила председатель Международной конкурентной сети Шеридан Скотт на открытии 6-й ежегодной конференции этой организации, проходящей в Москве⁴⁶³. Ш. Скотт обратила внимание участников конференции на то, что в этом году в МКС входит уже 100 стран мира, причем как с развитыми, так и с молодыми рыночными экономиками. Сочетание опыта разных стран способствует тому, что МКС может оказывать реальную поддержку новым антимонопольным ведомствам. Поддержка молодых конкурентных органов и сближение подходов к развитию конкуренции в разных странах – одна из главных задач МКС и одна из основных тем открывающейся конкуренции, подчеркнула Ш. Скотт⁴⁶⁴.

Среди других вопросов повестки дня Ш. Скотт отметила изучение практики борьбы с картелями и злоупотреблением доминированием на рынке.

«В течение нескольких лет российская экономика демонстрирует устойчивые темпы роста, – заявил Председатель Правительства Российской Федерации Михаил Фрадков, выступая на открытии 6-й ежегодной конференции Международной конкурентной сети. – Это результат развития конкуренции»⁴⁶⁵. По мнению М. Фрадкова, «стоящие перед российским государством задачи в сфере экономики – прежде всего придание ее структуре нового, инновационного качества – невозможно будет решить, если мы не обеспечим должного уровня экономической свободы и конкуренции».

Председатель Правительства Российской Федерации высказал благодарность мировому конкурентному сообществу за эффективное сотрудничество, во многом благодаря которому стали возможны эти и многие другие позитивные преобразования. «Обмен информацией и опытом антимонопольного регулирования в рамках конференций МКС всегда был и в дальнейшем будет мощным стимулом для развития национальной конкурентной политики», – сказал М. Фрадков.⁴⁶⁶

Отметим также, что в рамках мероприятий, приуроченных к 6-й ежегодной конференции Международной конкурентной сети, в Москве прошел семинар «Обеспечение конкуренции в странах с переходной экономикой и развивающихся странах», организованный Международным исследовательским центром развития (МИЦР).

На открытии семинара выступили Сьюзан Джоукс (Международный исследовательский центр развития), Пол Моффат (ЕБРР), Эрик Ливный (Консорциум экономического образования и исследований). От Федеральной антимонопольной службы с приветственным словом к участникам семинара обратился заместитель руководителя ФАС России А. Кашеваров. Заместитель главы ФАС России выразил уверенность, что обмен опытом по развитию конкуренции в ходе семинара поможет ФАС России в дальнейшей работе.

Работа семинара была организована в четырех секциях. В первой секции «Экономическая политика ускоренных рыночных реформ: применение конкурентной политики» обсуждалась роль адвокатирования конкуренции при реформировании и определении стратегий конкурентных ведомств в пореформенный период, дерегулирование, приватизация и концессия. Ведущие секции – экс-руководитель Венгерского конкурентного ведомства Ференц Виши и экс-руководитель Конкурентного ведомства Коста-Рики Памела Ситтенфелд.

Во второй секции Таймон Стюарт, главный советник по торговле и конкуренции Университета Западной Индии, Тринидад и Тобаго, представил обобщенный доклад о поддержке Центра исследований международного развития (IDRC) исследований в сфере конкуренции и развития «Конкурентное право в действии, опыт развиваю-

462 Там же.

463 Шеридан Скотт: «Мировое конкурентное сообщество должно работать совместно» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_13259.shtml.

464 Там же.

465 Михаил Фрадков: «Развитие конкуренции – приоритетная задача российского правительства» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_13258.shtml.

466 Там же.

щихся стран». На заседании этой секции обсуждался опыт конкурентных ведомств развивающихся стран в продвижении конкурентной культуры, формировании стратегии, которая должна способствовать развитию конкуренции между бывшими государственными предприятиями, а также проблемы понимания предпринимательства в аспекте различий культур. В работе секции приняли участие представители Конкурентного ведомства Франции, Федеральной торговой комиссии США и Центра экономических и финансовых исследований и разработок России.

Участники третьей секции обсудили проблемы, с которыми сталкиваются конкурентные ведомства при изменениях в экономике.

Участники четвертой секции искали подходы к проблеме обеспечения конкуренции после входа иностранных предприятий на рынки розничных продаж и финансовых услуг. Ведущими докладчиками секции были Томас Одзимчик (Ассоциация польских потребителей), Голиб Холиджитов (Конкурентное ведомство Узбекистана), Андрей Кашеваров (ФАС России).

А. Кашеваров выступил с докладом-презентацией «Конкурентные аспекты государственного регулирования банковского бизнеса в России». В презентации были освещены вопросы законодательного регулирования конкуренции в сфере банковского бизнеса, раскрыты понятия доминирующего положения кредитных организаций и злоупотребления доминирующим положением, наглядно проиллюстрированы примеры правоприменительной практики антимонопольного ведомства при злоупотреблении финансовыми организациями доминирующим положением на рынке кредитов и услуг по переводам денежных средств, а также путем навязывания невыгодных условий. Кроме того, в презентации были раскрыты понятия соглашения и согласованных действий, ограничивающих конкуренцию. Отдельная часть презентации была посвящена эксклюзивным договорам и практике ФАС России по таким нарушениям, а также действиям органов власти и органов местного самоуправления при издании актов, ограничивающих конкуренцию.

Участники семинара высоко оценили уникальность и важность представленных докладов и презентаций и выразили намерение продолжать обмен опытом по развитию конкуренции в странах с переходной экономикой.

Кроме того, следует отметить, что в рамках прошедшей конференции МКС состоялись двусторонние переговоры руководства Федеральной антимонопольной службы с делегациями Болгарии, Великобритании, Италии, Канады, Литвы, Молдовы, Монголии, Румынии, США, Чехии, Японии. В рамках переговоров обсуждались перспективы дальнейшего сотрудничества в сфере конкурентной политики, были подписаны протоколы встреч и ряд других документов, в частности программа действий в целях развития сотрудничества между ФАС России и Советом по конкуренции Румынии на 2007–2008 гг., программы сотрудничества ФАС России и Комитета – гаранта конкуренции и рынка Италии, меморандум о сотрудничестве между ФАС России и Ведомством по защите конкуренции Чешской Республики.

Получило дальнейшее развитие сотрудничество ФАС России с соответствующими ведомствами в рамках форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» (АТЭС), что способствует процессу интеграции России в экономическую, научную и технологическую систему Азиатско-Тихоокеанского региона. Сотрудничество осуществляется как в режиме двусторонних связей, так и путем участия ФАС России в мероприятиях АТЭС с целью представления позиции России по ряду ключевых экономических проблем в рамках компетенции ФАС России и продвижения ее в итоговых документах Форума. В рамках многостороннего сотрудничества с форумом АТЭС ФАС России принимает активное участие в разработке индивидуального плана действий России по либерализации торговли и инвестиций (ИПД), а также в пополнении базы данных форума АТЭС, посвященной вопросам конкурентной политики и законодательства. Представители ФАС России регулярно принимают участие в проводимых в рамках АТЭС семинарах и учебных программах, а также в совместной конференции АТЭС-ОЭСР по вопросам реформы системы регулирования.

Таким образом, можно отметить активизацию международной деятельности ФАС России в последние годы. Участие в международных мероприятиях позволило сотрудникам антимонопольной службы познакомиться с развитием законодательной базы зарубежных ведомств по вопросам конкурентной политики, глубже изучить на месте практику и методы работы органов, проводящих конкурентную политику, для последующего использования приобретенного опыта в практической работе, а также проинформировать зарубежных коллег о достижениях ФАС России и нерешенных проблемах с целью выработки правильных решений и подходов.

Наряду с обучением специалистов ФАС России за рубежом, возросло участие представителей антимонопольной службы в международных конференциях, форумах, консультациях и т.п., что, с одной стороны, содействует информированию международной общественности о достижениях Российской Федерации в создании

рыночной экономики путем развития конкуренции, борьбы с недобросовестной конкуренцией, а с другой стороны, позволяет эффективно участвовать в процессе разработки международных правил конкуренции и других концептуальных материалов.

Важной оценкой деятельности российского антимонопольного органа стало включение в 2006 г. ФАС России в рейтинг эффективности деятельности конкурентных ведомств, который ежегодно публикует независимое международное издание *Global Competition Review* («Всемирный обзор по конкуренции»). Рейтинг составляется на основе материалов о деятельности конкурентного ведомства, мнений независимых экспертов, позиций представителей конкурентных ведомств мира, международных организаций, а также юристов консалтинговых компаний, практикующих в сфере конкурентной политики. В результате обработки данных материалов «Всемирный обзор по конкуренции» оценивает каждое ведомство.

Таким образом, этот рейтинг представляет собой независимую оценку эффективности деятельности различных конкурентных ведомств со стороны представителей бизнеса и отражает удовлетворенность как хозяйствующих субъектов, так и юристов консалтинговых компаний реализуемой в стране конкурентной политикой и практической деятельностью национальных конкурентных ведомств.

В 2006 г. ФАС России получила 1,25 балла по пятибалльной шкале, что позволило ей находиться на одной позиции с Бельгийским конкурентным ведомством в рейтинге, входя в число 38 ведущих конкурентных ведомств мира по итогам их работы за 2005 г. Следует отметить, что из числа стран Восточной Европы, кроме России, в 2006 г. в данном рейтинге было представлено только Польское конкурентное ведомство.

В течение 2007 г. ФАС России продолжала свою деятельность, направленную на повышение своей оценки в рейтинге «Всемирного обзора по конкуренции», предпринимая значительные шаги по совершенствованию конкурентного законодательства, повышению эффективности правоприменения, развитию международного сотрудничества, а также обеспечению открытости и предсказуемости деятельности российского конкурентного ведомства.

Российское антимонопольное ведомство продолжало информировать «Всемирный обзор по конкуренции» о своей деятельности, в постоянном режиме направляя информацию о совершенствовании законодательной базы, наиболее актуальных и прецедентных делах, рассматриваемых ведомством, о деятельности, направленной на создание положительного имиджа в глазах широких кругов общественности и предпринимателей.

По итогам деятельности в 2006 г. Служба получила два балла по пятибалльной шкале, показав динамику в сторону повышения в размере 0,75% по сравнению с предыдущим годом, и разделила 36–38-е место с Комиссией по конкуренции Греции и Комиссией по конкуренции Аргентины.

В 2007 г. Россия по результатам деятельности Федеральной антимонопольной службы поднялась на четыре пункта в рейтинге эффективности деятельности конкурентных ведомств «Всемирного обзора по конкуренции». В рейтинге 2007 г. ФАС России удалось подняться на 32–36-е место, достигнув таких же результатов, как польское, бельгийское, мексиканское и словацкое конкурентные ведомства. Причем, как отмечено во «Всемирном обзоре по конкуренции», из них только ФАС России и Антимонопольный офис Словацкой Республики показали положительную динамику.

Из позитивных изменений, которые очень сильно повысили качество работы ведомства и привели к росту рейтинга ФАС России, специалисты отметили развитие антимонопольного законодательства. В частности, речь идет о новой системе штрафов, исчисляемых в процентах от годового оборота, а также о программе смягчения административной ответственности для компаний, сотрудничающих с антимонопольными органами при раскрытии картелей. Кроме того, постепенное усиление полномочий ведомства и развитие практики правоприменения позволяют приводить его деятельность в соответствие с тем, что многие считают моделью наилучших практик в деятельности конкурентных ведомств мира. Эксперты считают, что ФАС России сделала огромный шаг вперед и повысила свой уровень как в национальном, так и в международном масштабе. Проведение Россией в 2007 г. конференции Международной конкурентной сети явилось переломным моментом в истории ведомства, а продолжающееся сотрудничество с конкурентными ведомствами других стран обещает совершенствование тех направлений, по которым должны развиваться полномочия и практическая деятельность ФАС России.

Повышение позиции российского ведомства в рейтинге является позитивной характеристикой деятельности ФАС России по продвижению и защите конкуренции на рынках Российской Федерации и напрямую связано с совершенствованием антимонопольного законодательства и практики его применения в рамках полномочий Службы, а также связано с проведением масштабной информационной кампании, направленной на доведение

до сведения участников рынка законодательных запретов на антиконкурентное поведение и предусмотренных законодательством наказаний за нарушение таких запретов.

ФАС России намерена и в будущем активно взаимодействовать с «Всемирным обзором по конкуренции» с целью дальнейшего повышения своего положения в рейтинге эффективности конкурентных ведомств.

Сотрудничество с конкурентными ведомствами стран СНГ

В посланиях Президента России разных лет отмечается, что работа со странами СНГ является главным внешнеполитическим приоритетом России, связанным в том числе с получением конкурентных преимуществ на мировых рынках.

В этой связи можно отметить, что ФАС России активно развивает сотрудничество с конкурентными ведомствами стран – участниц СНГ в рамках Межгосударственного совета по антимонопольной политике (МСАП) стран Содружества Независимых Государств. В 2006 г. глава ФАС России И. Артемьев возглавил МСАП, обозначив в качестве одной из основных задач в рамках МСАП проведение совместных расследований картельных сговоров на территории стран – участниц МСАП.

29 мая 2007 г. в Москве состоялось 25-е, юбилейное заседание Межгосударственного совета по антимонопольной политике. Открывая заседание, председатель МСАП, глава Федеральной антимонопольной службы И. Артемьев заявил: «Это большая радость для нас – принимать юбилейное заседание МСАП, которое проходит в Москве накануне 6-й ежегодной конференции Международной конкурентной сети». По его словам, деятельность совета с каждым годом становится все более эффективной: участники регулярно обмениваются информацией, которая помогает совершенствовать государственную политику защиты конкуренции, а также выработать общие подходы к исследованиям общих для стран СНГ рынков.

По итогам обсуждения наиболее значимых событий в странах СНГ за 2006 г. участники заседания отметили, что в ряде государств Содружества (Азербайджане, Казахстане, России, Таджикистане, Узбекистане) произошли существенные изменения в законодательной базе антимонопольных органов, а в некоторых странах (Азербайджане, Грузии, Молдове, Таджикистане) – и структурные изменения, направленные на усиление роли конкурентного ведомства в формировании национальной экономической политики. По общему мнению, позитивным изменениям во многом способствует работа МСАП по совершенствованию методической базы деятельности антимонопольных органов СНГ, направленная на решение практических задач в сфере развития конкуренции.

Заслушав информацию И. Артемьева о новых российских санкциях за нарушение антимонопольного законодательства, члены МСАП приняли решение собрать и обобщить информацию о существующих в СНГ системах санкций за нарушение антимонопольного законодательства.

Кроме того, участники заседания МСАП договорились установить порядок обмена информацией между антимонопольными органами государств – участников договора о проведении согласованной антимонопольной политики, заслушали доклад рабочей группы о проведении совместных расследований на общих рынках стран СНГ, а также обсудили дальнейшие планы работы.

В соответствии с решением 25-го заседания МСАП антимонопольные органы государств Содружества в рамках работы штаба по совместным расследованиям нарушений антимонопольного законодательства в государствах – участниках СНГ в июне 2007 г. начали совместные исследования рынка пассажирских авиаперевозок, в том числе на международных маршрутах между странами СНГ.

Рассмотрев на 26-м заседании МСАП в Баку полученные предварительные результаты исследования, члены МСАП определили дальнейшие шаги по обеспечению условий конкуренции на рынке авиаперевозок, а именно:

- анализ действующих межправительственных соглашений о воздушном сообщении, которые могут содержать устаревшие нормы, не отвечающие требованиям конкуренции и интересам потребителей;
- создание условий для развития конкуренции и повышения эффективности государственного регулирования на рынках, неразрывно связанных с рынком авиаперевозок и оказывающих существенное влияние на стоимость пассажирских перевозок (услуги аэропортов, услуги топливозаправочных комплексов, услуги по бронированию билетов и т.д.);
- анализ ценовой ситуации (стоимости авиабилетов) на маршрутах внутри каждого из государств, на маршрутах в границах СНГ и на маршрутах между странами СНГ и третьими странами;
- принятие мер по пресечению и недопущению злоупотребления авиакомпаниями доминирующим положением, в том числе путем установления монопольно высоких цен на авиабилеты, на конкретных маршрутах.

Штаб подготовил единый, согласованный всеми механизм совместных действий антимонопольных органов.

В ходе анализа ситуации на рынке авиаперевозок антимонопольными органами стран – членов МСАП были одновременно в начале лета 2007 г. направлены запросы в адрес авиакомпаний, работающих на определенных маршрутах.

20 декабря 2007 г. в Федеральной антимонопольной службе состоялось пятое заседание штаба по совместным расследованиям нарушений антимонопольного законодательства в государствах – участниках СНГ под председательством заместителя руководителя ФАС России А. Голомолзина. В заседании приняли участие представители антимонопольных органов Республики Азербайджан, Республики Казахстан, Украины, представитель Исполнительного комитета СНГ, а также представители ФАС России.

В соответствии с повесткой дня на заседании были рассмотрены вопросы исследования рынка авиаперевозок, анализа рынков в телекоммуникационной сфере, ситуация на продуктовых рынках, меры, предпринимаемые антимонопольными органами государств – участников СНГ по стабилизации цен на данных рынках, и ряд других вопросов.

В ходе заседания штаба была отмечена большая работа, проделанная антимонопольными органами государств – участников СНГ в 2007 г. по изучению рынка авиаперевозок на пространстве Содружества, в частности по анализу и проведению проверок на данных рынках. Полученные результаты войдут в доклад об итогах проведенного анализа на рынке авиаперевозок в государствах – участниках СНГ, в котором также найдут отражение предложения по улучшению конкурентной среды на рынке авиаперевозок.

«Этот рынок был выбран не случайно: успешное функционирование рынка пассажирских авиаперевозок является важным фактором, способствующим расширению внутренних и межгосударственных связей в Содружестве», – подчеркнул И. Артемьев⁴⁶⁷.

В ходе работы над докладом антимонопольные органы стран – участниц СНГ выявили проблемы, мешающие развитию рынка пассажирских авиаперевозок, и подготовили соответствующие рекомендации по их устранению. Антимонопольщики справедливо полагают, что обеспечение условий для конкуренции на данном рынке является основой для его развития.

В рекомендациях антимонопольных органов стран – участниц СНГ, в частности, речь идет о:

- разделении аэропортовой и перевозочной деятельности;
- введении конкурсного (тендерного) механизма распределения слотов между авиакомпаниями;
- развитию конкуренции в топливозаправке, техобслуживании, обработке багажа, грузов и почты, обслуживании на перроне, поставке продуктов питания, беспрошленной торговле, автопарковке и т.п.;
- обеспечении авиакомпаниям возможности осуществлять самообслуживание в указанных сферах;
- обеспечении возможности хранения авиакомпаниями собственного топлива в емкостях топливозаправочных компаний;
- разработке и внедрении правил недискриминационного доступа авиакомпаний к услугам аэропортов и аэронавигационным услугам;
- создании условий для расширения низкотарифных авиаперевозок, развития деловой авиации;
- создании равных конкурентных условий для авиаперевозчиков (контроль господдержки);
- гармонизации воздушного, налогового, таможенного, денежно-кредитного и иного законодательства.

Кроме того, участники заседания штаба наметили конкретные шаги по анализу рынка телекоммуникаций в государствах – участниках СНГ.

При рассмотрении вопроса о ситуации на продуктовых рынках была одобрена деятельность антимонопольных органов государств – участников СНГ по принятию ими мер, направленных на стабилизацию ценовой ситуации на данных рынках. Имеющийся опыт в данном вопросе было рекомендовано использовать всем антимонопольным органам государств – участников СНГ в случае возникновения аналогичных проблем в своих государствах.

467 Руководитель ФАС России Игорь Артемьев принял участие в заседании совета глав правительств СНГ [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/news/n_21151.shtml.

Адвокатирование деятельности ФАС России с помощью официального сайта Службы и СМИ

Важно отметить, что с целью адвокатирования деятельности ФАС России на международном уровне была разработана и запущена англоязычная версия сайта ФАС России – <http://www.fas.gov.ru/english>.

Страничка сайта ФАС России на английском языке содержит базовую информацию о структуре и полномочиях российского антимонопольного органа, российское конкурентное законодательство, контактную информацию, решения и предписания ФАС России в отношении нарушителей антимонопольного законодательства, регулярно обновляемый раздел новостей о деятельности ФАС России и другую полезную информацию.

Что касается освещения деятельности ФАС России в зарубежных СМИ, то за период с 1 октября 2004 г. по 1 марта 2006 г. мониторинг зарубежных средств массовой информации⁴⁶⁸ дал следующие количественные и качественные результаты: за указанный период в мировых СМИ было выявлено 442 разножанровые публикации о деятельности ФАС России. Большинство СМИ относятся к странам бывшего СССР и Восточной Европы.

ЦИТАТЫ ИЗ ПУБЛИКАЦИЙ МЕЖДУНАРОДНЫХ СМИ О ФАС И ЕЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:

Corriere della Sera, Италия: «Россия демонстрирует неплохие темпы: она смело входит в мировую лигу антимонопольных структур, верно, как ее знаменитые полководцы, оценив направление главного удара. Россия провела значительную работу по изменению законодательства и на сегодняшний день имеет весь свод правил, описывающих антимонопольный футбол. Федеральная служба России имеет возможность править на конкурентном поле, как судья Колина – на футбольном. Иной вопрос, будет ли она подсуживать своим, ведь в России до сих пор силен государственный сектор»⁴⁶⁹. France Press, Франция: «Россия учится конкурентной политике, но учится прилежно и с упорством. Ее учителями выступают Европейская комиссия, ЮНКТАД, национальные антимонопольные управления, и страна, еще недавно конкуренцию отрицавшая, сегодня начинает осваивать азы антимонопольного регулирования. Вопрос состоит исключительно в том, для кого Россия учится – для себя или для учителей, чтобы заслужить их похвалу для старшего брата, президента Путина»⁴⁷⁰. Ludove Novyni, Чехия: «Сравнение деятельности России с работой ее чешских коллег – не в пользу последних: Россия, на первый взгляд, более последовательна как в генезисе законодательства, так и в его применении. Взгляд более пристальный обнаруживает вопросы чешских пивоваров и чешских авто- и мотоцикловладельцев, адресованные их российским конкурентам»⁴⁷¹.

О РУКОВОДИТЕЛЕ ФАС РОССИИ ИГОРЕ АРТЕМЬЕВЕ:

Frankfurter Allgemeine, Германия: «Это умный, энергичный и амбициозный человек, так непохожий на тип советского и раннероссийского чиновника. По-европейски одетый и по-европейски образованный Артемьев – заметный профессионал в своей области, представляющий новую модель российского функционера»⁴⁷².

Gazeta Wyborcza, Польша: «Начинавший с критики власти на крайне правом, если не радикальном, крыле политической оппозиции Путину, Артемьев пошел на эффективный для себя компромисс с властью, получив, как некогда купцы, участок для обработки – конкурентное ведомство, где он в полной мере готов проявить свои экономические взгляды. Иной вопрос, что получит Кремль: послушного исполнителя своей воли в важных делах – или бомбу замедленного действия?»⁴⁷³

Magyar Nemzet, Венгрия: «Бывший соратник Григория Явлинского и один из лидеров партии «Яблоко», перейдя на один из высших постов в структуре государства, не утратил ни харизмы, ни экономических взглядов. Он оказался «человеком на своем месте» и показал путь оппозиции в деловом сотрудничестве с Кремлем»⁴⁷⁴.

О КОНКУРЕНТНОЙ ПОЛИТИКЕ В РОССИИ:

Aftonbladet, Швеция: «Образ и вид России продолжают двоиться, как после большой дозы русской водки. В одном фокусе – современная и динамичная политика русского антимонопольного спрута, имеющего станции слежения за

468 В процессе мониторинга использовались поиск по запросу FAS (ФАС) и Artemyev (Артемьев) по БД «Интегрум», «ИноСМИ», а также поисковый метод.

469 Corriere della Sera. – 2005. – 22 марта.

470 France Press. – 2005. – 13 апр.

471 Ludove Novyni. – 2005. – 24 июня.

472 Frankfurter Allgemeine. – 2005. – 16 сент.

473 Gazeta Wyborcza. – 2005. – 3 мая.

474 Magyar Nemzet. – 2005. – 8 авг.

нарушениями на всей территории страны. В другом – дело Михаила Ходорковского и компании «ЮКОС», ставшей объектом атаки путинских генералов КГБ и павшей от рук офшорной фирмы, зарегистрированной по адресу бара в российском провинциальном городе. Это ли не нарушение законов конкуренции?»⁴⁷⁵

«Дело», Сербия: «Куда движется Россия? Она, похоже, сама не знает. Монстры государственного капитализма вроде “Газпрома” играли и будут играть без правил, а ведомству и подчиненным Игоря Артемьева остается ловить мелкую рыбешку и наслаждаться визитами в Брюссель и Париж. Новая Россия давно поняла: существование законов не означает их выполнения»⁴⁷⁶.

Helsingin Sanomaat, Финляндия: «Перед русским антимонопольным министерством стоит очень сложная задача. Объявив о своей приверженности Free Play, оно вынуждено считаться со сговорами бензиновых и нефтяных королей, приближенных к Кремлю, а также с интересами самого Кремля, участвующего в разделении прибыли и проводящего политику укрупнения госсектора в экономике и прямого уголовного давления на непокорных»⁴⁷⁷.

Таким образом, можно отметить, что механизмы международного сотрудничества ФАС России в области конкуренции развиваются, накапливается опыт. Процессы глобализации мировой экономики и интеграции экономики России в мировую экономическую систему предопределили необходимость перехода к новым формам сотрудничества антимонопольных органов: от технического содействия и обмена опытом – к взаимодействию при рассмотрении конкретных случаев нарушения законодательства, имеющих транснациональный эффект.

Важным направлением деятельности российского антимонопольного органа является развитие отношений с антимонопольными органами стран – участниц СНГ в рамках межгосударственного совета по антимонопольной политике. Сотрудничество в сфере антимонопольного контроля за ситуацией на рынке авиаперевозок, телекоммуникационных и продуктовых рынках направлено на выработку и решение существующих проблем.

Вместе с тем становится очевидным, что для развития и углубления сотрудничества ФАС России необходимо более активно, чем прежде, входить в мировое антимонопольное сообщество, углублять и расширять кооперацию, осваивая новый уровень взаимодействия и интенсифицируя процесс.

475 Aftonbladet. – 2005. – 5 февр.

476 Дело. – 2005. – 29 апр

477 Helsingin Sanomaat. – 2005. – 15 янв.

Сегодня перед ФАС России стоит актуальная задача – переходить в контактах с другими конкурентными ведомствами от статуса новичка к статусу активного участника процессов и одного из лидеров мирового антимонопольного движения.

Вместе с тем отметим, что уже сейчас международные эксперты в области конкурентной политики высоко оценивают деятельность ФАС России. Так, в 2006 г. ФАС России впервые попала в рейтинг эффективности деятельности конкурентных ведомств «Всемирного обзора по конкуренции», составляемый влиятельным международным изданием *Global competition review* по результатам опросов ведущих российских и международных экспертов, разделив 36–38-е места с Комиссией по конкуренции Греции и Комиссией по конкуренции Аргентины. В рейтинге 2007 г. ФАС России удалось подняться на 32–36-е место, достигнув таких же результатов, как польское, бельгийское, мексиканское и словацкое конкурентные ведомства. Вероятнее всего, с учетом активной борьбы антимонопольной службы с картелями и применения программы смягчения, взыскания крупных «оборотных» штрафов в бюджет, разработки поправок в антимонопольное и отраслевое законодательство ФАС России по итогам деятельности за 2008 г. также удастся заслужить высокую оценку профессионалов в области антимонопольной политики как внутри страны, так и за ее пределами.

Заключение

Прочитав эту книгу, вы смогли составить свое мнение о состоянии конкуренции в России, о тех шагах, которые предпринимает государство силами Федеральной антимонопольной службы для защиты и развития конкуренции.

Самым значимым событием за описанный в книге период с 2004 по 2008 г. стало радикальное обновление антимонопольного законодательства. С принятием закона «О защите конкуренции» значительно снизилось административное бремя на бизнес, появились механизмы борьбы с картельными сговорами и инструменты для пресечения незаконных действий органов власти. Значительно ужесточены санкции за нарушение антимонопольного законодательства. Размер «оборотных» штрафов теперь составляет от 1 до 15% от выручки от реализации товара на рынке которого было совершено правонарушение.

Существенно изменилась система государственных и муниципальных закупок, налажен более эффективный контроль за расходованием бюджетных средств в сфере размещения госзаказа, в результате чего государство удалось сэкономить 275 млрд. рублей только в первые 1,5 года действия нового закона.

Состоялась реформа в сфере электроэнергетики, в результате которой разрушилась госмонополия. В сфере связи также произошла демонополизация рынка дальней связи, что привело к повышению качества услуг и снижению цен на услуги дальней связи.

Обновлено рекламное законодательство, поставившее заслон скрытой рекламе алкоголя под видом воды и продуктов питания, рекламе биологически активных добавок под видом лекарственных средств.

Благодаря усилиям ФАС России система выдачи потребительских кредитов стала прозрачнее и понятнее, а сами кредиты доступнее для граждан. В промышленности и агропромышленном комплексе активно внедряются биржевые механизмы торговли цементом, металлами, минеральными удобрениями.

Развитие конкуренции в сфере торговли, образования и здравоохранения стало одним из приоритетов в деятельности ФАС России. Активно развиваются аукционы на реализацию лесных и водных ресурсов, земельных участков, рыбных ресурсов.

Вместе с тем, очевидно, что в настоящее время сохранились негативные тенденции. Ряд отраслей российской экономики продолжают оставаться избыточно концентрированными в сравнении с уровнем концентрации в сопоставимых отраслях развитых стран. Многие предприятия машиностроения и легкой промышленности не испытывают конкурентного давления, в том числе зарубежного. Количество предприятий сельского хозяйства, охоты и лесного хозяйства, по производству машин и оборудования неуклонно сокращается, то есть возможности для развития конкурентных отношений в этих сферах с годами уменьшаются.

Особую опасность представляет гипертрофированный рост крупнейших российских компаний. Высокий удельный вес крупнейших российских компаний в отношении к ВВП страны позволяет предположить наличие у таких компаний возможности антиконкурентного влияния на рынки.

Существуют угрозы конкуренции, связанные с формированием государственных корпораций, деятельностью естественных монополий, рисками возникновения картелей и действиями органов власти, и они требуют незамедлительного реагирования со стороны государства.

Предпринимаемые ФАС России шаги направлены на решение существующих проблем. Ужесточение антимонопольного законодательства, в частности введение уголовной ответственности и дисквалификации как меру ответственности для чиновников, нацелено на предупреждение и пресечение злостных нарушений конкурентного законодательства.

Модернизация законодательства в сфере госзаказа должна привести к организации закупок субъектами естественных монополий и госкорпораций в соответствии с правилами, предусмотренными законом «О заказе на поставки товаров, оказание работ и выполнение услуг для государственных и муниципальных нужд». Кроме того, в ближайшие годы будет создан единый общероссийский Интернет портал госзаказа, осуществлен переход на электронные торги, появится Единый портал госторгов на реализацию (продажа госсобственности).

Постоянного внимания и решительных действий со стороны ФАС России требует ситуация с ценами на бензин и авиакеросин в России. Развитие биржевой торговли нефтью и нефтепродуктами, контроль за проведением аукционов по торговле недрами, водными и лесными ресурсами, сдерживание агрессивной политики торговых сетей, стимулирование развития конкуренции в сфере жилищно-коммунального хозяйства – вот лишь некоторые задачи, которые стоят перед антимонопольным органом в настоящее время. ФАС России уже приступила к решению этих и других задач. Насколько антимонопольному ведомству удастся с ними справиться – судить вам.

Приложение

Информация о положении основных кредитных организаций на региональных рынках банковских услуг

Субъект РФ	Кредитные организации			
	рынок кредитов		рынок депозитов	
	наименование организации	доля на рынке, %	наименование организации	доля на рынке, %
Центральный федеральный округ				
Белгородская область	Отд. Сбербанка	60,5	Отд. Сбербанка	59,1
	Группа ОАО «Внешторгбанк» (ЗАО «Внешторгбанк Розничные услуги»)	17,0	Группа ОАО «Внешторгбанк» (ЗАО «Внешторгбанк Рознич- ные услуги»)	14,6
Брянская область	Отд. Сбербанка	49,1	Отд. Сбербанка	65,4
	ОАО «УРАЛСИБ»	18,0	КБ «Газпромбанк»	10,3
Владимирская область	Отд. Сбербанка	54,7	Отд. Сбербанка	69,7
	АКБ «ВРУ "Московский индустриальный банк"»	11,9	АКБ «ВРУ "Московский индус- триальный банк"»	14,7
Воронежская область	Отд. Сбербанка	66,9	Отд. Сбербанка	81,5
	ОАО «Внешторгбанк»	10,0		
Ивановская область	Отд. Сбербанка	67,0	Отд. Сбербанка	45,8
	АКБ «Инвестиционный торговый банк»	12,7	Представительство ЗАО «Банк Русский Стандарт»	10,9
			АКБ «Инвестиционный торго- вый банк»	10,4
Калужская область	Отд. Сбербанка	82,3	Отд. Сбербанка	68,7
Костромская область	Отд. Сбербанка	44,8	Отд. Сбербанка	72,2
	ООО «ИКБ "Совкомбанк"»	22,1		
Курская область	Отд. Сбербанка	28,8	Отд. Сбербанка	60,7
	Филиал № 5 ОАО «Банк Зенит»	22,6		
	ОАО «Внешторгбанк»	20,4		
Липецкая область	Отд. Сбербанка	61,9	Отд. Сбербанка	50,3
	ОАО «Липецккомбанк»	24,9	ОАО «Липецккомбанк»	26,9
Москва, Московская область	н/и	н/и	Сбербанк России	26,3
			Группа ОАО «Внешторгбанк» (ЗАО «Внешторгбанк Рознич- ные услуги»)	13,9
Орловская область	Отд. Сбербанка	43,7	Отд. Сбербанка	73,8
	ОАО «Россельхозбанк»	13,6		

Субъект РФ	Кредитные организации			
	рынок кредитов		рынок депозитов	
	наименование организации	доля на рынке, %	наименование организации	доля на рынке, %
Рязанская область	Отд. Сбербанка	46,2	Отд. Сбербанка	65,1
			ОАО «Внешторгбанк»	10,8
Смоленская область	Отд. Сбербанка	59,8	Отд. Сбербанка	74,7
Тамбовская область	Отд. Сбербанка	70,5	Отд. Сбербанка	86,0
Тверская область	Отд. Сбербанка	53,1	Отд. Сбербанка	70,4
Тульская область	Отд. Сбербанка	38,4	Отд. Сбербанка	66,4
	Группа ОАО «Внешторгбанк» (ЗАО «Внешторгбанк Розничные услуги»)	15,4		
Ярославская область	ОАО «АКБ "Северный банк"»	44,7	ОАО «АКБ "Северный банк"»	56,0
Северо-Западный федеральный округ				
Республика Карелия	Отд. Сбербанка	50,5	Отд. Сбербанка	70,6
	ОАО «Промышленно-строительный банк»	23,3		
Архангельская область	ОАО «Банк Москвы»	89,2	ОАО «Банк Москвы»	82,3
Вологодская область	Отд. Сбербанка	40,2	Отд. Сбербанка	36,5
	Группа ОАО «Внешторгбанк» (ОАО «Промышленно-строительный банк», ЗАО «ВТБ24»)	25,2		
Калининградская область	Отд. Сбербанка	28,3	Отд. Сбербанка	48,3
	Группа ОАО «Внешторгбанк» (ОАО «Промышленно-строительный банк», ЗАО «ВТБ24»)	13,9		
Ленинградская область	Северо-Западный банк Сбербанка России	58,4	Северо-Западный банк Сбербанка России	76,7
	ОАО «Промышленно-строительный банк»	14,0		
Мурманская область	Мурманский банк Сбербанка России	56,7	Мурманский банк Сбербанка России	75,4
Новгородская область	Северо-Западный банк Сбербанка России	59,6	Новгородский Сбербанк	69,1
Псковская область	Отд. Сбербанка	70,1	Отд. Сбербанка	83,8
г. Санкт-Петербург	Северо-Западный банк Сбербанка России	24,7	Северо-Западный банк Сбербанка России	35,5
	Группа ОАО «Внешторгбанк» (ОАО «Промышленно-строительный банк»)	11,4	Группа ОАО «Внешторгбанк» (ОАО «Промышленно-строительный банк»)	19,0
Дальневосточный федеральный округ				
Республика Саха (Якутия)	Отд. Сбербанка	57,8	Отд. Сбербанка	69,8
Хабаровский край	Отд. Сбербанка	33,6	Отд. Сбербанка	33,7
	Группа ОАО «Внешторгбанк» (ОАО «Промышленно-строительный банк»)	17,2	Группа ОАО «Внешторгбанк» (ОАО «Промышленно-строительный банк»)	15,7
			ОАО «КБ "Далькомбанк"»	11,9
Приморский край	Дальневосточный банк Сбербанка России	39,2	Отд. Сбербанка	59,1
	ОАО «АКБ "Приморье"»	11,6		

Субъект РФ	Кредитные организации			
	рынок кредитов		рынок депозитов	
	наименование организации	доля на рынке, %	наименование организации	доля на рынке, %
Амурская область	Дальневосточный банк Сбербанка России	44,4	Дальневосточный банк Сбербанка России	44,9
	ОАО «Росбанк»	14,8	ОАО «Азиатско-Тихоокеанский Банк»	22,6
Камчатская область и Корякский автономный округ	Северо-Восточный банк Сбербанка России	23,5	Северо-Восточный банк Сбербанка России	49,2
	ЗАО «Муниципальный Камчатпрофитбанк»	16,0	ЗАО «Муниципальный Камчатпрофитбанк»	14,7
Сахалинская область	Отд. Сбербанка	39,5	Отд. Сбербанка	56,7
	ОАО «Сахалин-Вест»	19,2	ОАО «Сахалин-Вест»	18,7
Магаданская область	Северо-Восточный банк Сбербанка России	44,5	Северо-Восточный банк Сбербанка России	74,5
	Филиал ОАО «Внешторгбанк»	20,3		
Еврейская автономная область	Биробиджанское отделение Дальневосточного банка Сбербанка России	38,2	Биробиджанское отделение Дальневосточного банка Сбербанка России	78,1
	ОАО «АКБ "Росбанк"»	19,2		
	ОАО «Россельхозбанк»	18,7		
Приволжский федеральный округ				
Республика Марий Эл	ОАО «МДМ-Банк»	36,5	Отделение Марий Эл № 8614 Сбербанка России	78,8
	Отд. Сбербанка	36,2		
Республика Мордовия	Мордовское отделение № 8589 Сбербанка России	50,9	Мордовское отделение № 8589 Сбербанка России	52,6
			ОАО «АККСБ "КС Банк"»	18,0
Республика Татарстан	Группа АКБ «АК БАРС» (ОАО «АК "Девон-Кредит"», ОАО «Банк Зенит»)	36,8	Группа АКБ «АК БАРС» (ОАО «АК "Девон-Кредит"» ОАО «Банк Зенит»)	45,2
	Отд. Сбербанка	22,1	Отд. Сбербанка	23,8
Удмуртская Республика	Западно-Уральский банк Сбербанка России	50,3	Западно-Уральский банк Сбербанка России	55,9
			ОАО «Ижладабанк»	12,6
Чувашская Республика	Чувашское отделение Сбербанка России № 8613	57,3	Чувашское отделение Сбербанка России № 8613	75,2
Кировская область	Филиал Сбербанка России Кировское отделение № 8612	49,5	Филиал Сбербанка России Кировское отделение № 8612	71,9
	Группа ОАО «Внешторгбанк» (ОАО «Промышленно-строительный банк»)	15,9		
Нижегородская область	Волго-Вятский банк Сбербанка России	43,3	Волго-Вятский банк Сбербанка России	59,5
Оренбургская область	Оренбургское отделение Сбербанка России	37,4	Оренбургское отделение Сбербанка России	51,1
Пензенская область	Пензенское отделение № 8624 Сбербанка России	44,9	Пензенское отделение № 8624 Сбербанка России	73,2
	ОАО «Губернский банк "Тарханы"»	15,1		
Пермская область	Западно-Уральский банк Сбербанка России	63,7	Западно-Уральский банк Сбербанка России	71,7

Субъект РФ	Кредитные организации			
	рынок кредитов		рынок депозитов	
	наименование организации	доля на рынке, %	наименование организации	доля на рынке, %
Самарская область	Поволжский банк Сбербанка России	28,8	Поволжский банк Сбербанка России	42,4
			ООО «Русфинанс Банк»	12,1
Саратовская область	Саратовское отделение Сбербанка России	32,2	Оренбургское отделение Сбербанка России	52,1
			ЗАО «АКБ "Экспресс-Волга"»	12,9
Ульяновская область	Ульяновский филиал Сбербанка России	73,8	Ульяновский филиал Сбербанка России	74,8
Сибирский федеральный округ				
Республика Алтай	Горно-Алтайское отделение Сбербанка России	53,2	КБ «Ноосфера»	57,1
	Филиал № 3 ООО «Банк Зенит»	25,3	Горно-Алтайское отделение Сбербанка России	34,9
Республика Бурятия	ОАО «КБ "Сибирское ОВК"»	37,8	Отд. Сбербанка	63,6
	Группа АКБ «Росбанк» (ОАО «Сибирское ОВК»)	10,3	ОАО «АК "БайкалБанк"»	12,7
Республика Хакасия	Хакасское отделение Восточно-Сибирского банка Сбербанка России	56,4	Хакасское отделение Восточно-Сибирского банка Сбербанка России	56,4
			ООО «Хакасский муниципальный банк»	14,1
Алтайский край	Отд. Сбербанка	59,3	Отд. Сбербанка	74,1
Красноярский край Республика Тыва Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО Эвенкийский АО	Восточно-Сибирский банк Сбербанка России	51,9	Восточно-Сибирский банк Сбербанка России	62,1
Кемеровская область	Кемеровское отделение Сбербанка России № 8615	38,4	Кемеровское отделение Сбербанка России № 8615	54,8
Новосибирская область	Новосибирский банк Сбербанка России	29,9	ОАО «УРСА Банк»	56,5
	ОАО «УРСА Банк»	12,2	Отд. Сбербанка	22,1
Омская область	АКСБ «Западно-Сибирский банк»	28,2	АКСБ «Западно-Сибирский банк»	46,7
	ККО Инвестсбербанка	11,2	ККО Инвестсбербанка	23,4
Томская область	Томский банк Сбербанка России	37,7	Томский банк Сбербанка России	51,2
Читинская область	Сбербанк России	66,0	Сбербанк России	77,0
Уральский федеральный округ				
Курганская область	Уральский банк Сбербанка России	53,4	Уральский банк Сбербанка России	73,7
Свердловская область	Уральский банк Сбербанка России	24,3	Уральский банк Сбербанка России	29,5
	ЗАО «Газпромбанк»	11,7	ОАО «УБРИР»	12,4

Субъект РФ	Кредитные организации			
	рынок кредитов		рынок депозитов	
	наименование организации	доля на рынке, %	наименование организации	доля на рынке, %
Тюменская область	Западно-Сибирский банк Сбербанка России	22,17	Западно-Сибирский банк Сбербанка России	27,3
	Группа ОАО «Внешторгбанк» (ЗАО «Внешторгбанк Розничные услуги»)	15,6	Филиал «Альфа-Банка»	26,4
	ОАО «Запсимкомбанк»	12,7	ОАО «Запсимкомбанк»	11,5
Челябинская область	Филиал АК Сбербанк РФ «Уральский банк»	38,8	Филиал АК Сбербанк РФ «Уральский банк»	43,9
	ОАО «Челиндбанк»	10,4	ОАО «Челиндбанк»	13,9
Ханты-Мансийский АО	ЗАО «Сиббизнесбанк»	74,1	Западно-сибирский банк Сбербанка России	34,8
			ЗАО «Сургутнефтегазбанк»	22,6
			ОАО «Ханты-Мансийский банк»	20,3
Ямало-Ненецкий АО	Западно-Сибирский банк Сбербанка России	50,0	Западно-Сибирский банк Сбербанка России «»	40,5
	ОАО «Запсимкомбанк»	20,8	Филиал ОАО «Газпромбанк»	19,4
Южный федеральный округ				
Республика Адыгея	Адыгейское отделение Сбербанка России	55,7	Адыгейское отделение Сбербанка России	73,3
	ОАО «Россельхозбанк»	16,9		
Астраханская область	Филиал Сбербанка России	37,3	Филиал Сбербанка России	62,8
	Группа ОАО «Внешторгбанк» (ЗАО «Внешторгбанк розничные услуги»)	12,9		
	ОАО «АКБ "Московский индустриальный банк"»	12,2	Филиал ОАО «Газпромбанк»	10,9
Волгоградская область	Отд. Сбербанка	39,6	Отд. Сбербанка	70,3
Кабардино-Балкарская Республика	Северо-Кавказский банк Сбербанка России	62,6	Северо-Кавказский банк Сбербанка России	74,7
	ОАО «Россельхозбанк»	14,7		
Краснодарский край	Филиал Сбербанка России	38,4	Филиал Сбербанка России	56,0
	ОАО «Россельхозбанк»	13,7		
Республика Северная Осетия – Алания	Филиал Сбербанка России	59,1	Филиал Сбербанка России	75,8
	ОАО «Россельхозбанк»	12,6		
Ставропольский край	Северо-Кавказский банк Сбербанка России	62,7	Северо-Кавказский банк Сбербанка России	81,9
Ростовская область	Юго-Западный банк Сбербанка России	31,5	Юго-Западный банк Сбербанка России	49,1
	ОАО «КБ "Центр-Инвест"»	11,9		

Страховые организации, занимающие лидирующее положение на региональных рынках страховых услуг на 1 января 2007 г.

Добровольное страхование								Обязательное страхование			
Страхование жизни		Страхование имущества		Страхование личное		Страхование ответственности		ОСАГО		ОМС	
наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %
Алтайский край											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	59,0	ЗАО «СК "Агро-страхование-Сибирь"»	27,6	ООО «НСГ-Росэнерго»	11,8	ООО «НСГ-Росэнерго»	32,8	ОАО «Росгосстрах» ООО «Росгосстрах-Сибирь»	27,8	Медицинская группа «АСКО-МЕД»	88,7
СОАО «Национальная Страховая Группа»	17,5	ООО «СГ "Поддержка"»	21,2	ООО «Вита МП»	9,5	ООО «СК "ЗапСибЖАСО"»	16,4	ООО «НСГ-Росэнерго»	15,9	ООО «СМК "Седар-М"»	5,8
ООО «Росгосстрах-Сибирь»	11,2	ЗАО «СК "Сибирь-Полис"»	8,3	ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	7,9	ООО «СК "Ермак"»	7,5	ЗАО «СГ "Спасские ворота"»	13,2	ЗАО «СГ "Спасские ворота-М"»	4,1
Амурская область											
ООО «Росгосстрах – Дальний Восток»	8,7	ЗАО «СК "Агро-страхование-Сибирь"»	52,8	ЗАО «СГ "Уралсиб"»	23,3	ЗАО «СГ "Уралсиб"»	28,8	ООО «Росгосстрах – Дальний Восток»	38,4	ГУП «МСК "Даль-медстрах"»	97,0
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	3,51	ОАО «Военно-страховая компания»	15,1	ООО «СК "Гелиос Резерв"»	19,4	ОАО «Военно-страховая компания»	28,6	ЗАО «Меж-региональное страховое соглашение»	23,1	ЗАО «СГ "Спасские ворота-М"»	2,98
ОСАО «РЕСО-Гарантия»	11,6	ОАО «Росгосстрах» ООО «Росгосстрах – Дальний Восток»	9,5	ОАО «ДальЖАСО»	12,5	ОАО «Росстрах»	13,9	ОАО «Военно-страховая компания»	7,5		
Архангельская область											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	48,2	ООО «Росгосстрах – Северо-Запад»	29,9	ОАО «РОСНО»	14,7	ЗАО «Северное страховое общество»	33,0	ООО «Росгосстрах – Северо-Запад»	45,5	ОАО «Газпром-медстрах»	39,0
СОАО «Национальная Страховая Группа»	28,2	ОСАО «Ингосстрах»	8,9	ОАО «КапиталЪ Страхование»	13,7	ОАО «СК "Москва"»	24,4	ОСАО «Ингосстрах»	14,6	ОАО «РОСНО»	35,9

Добровольное страхование								Обязательное страхование			
Страхование жизни		Страхование имущества		Страхование личное		Страхование ответственности		ОСАГО		ОМС	
наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %
ООО «Росгосстрах – Северо-Запад»	11,1	ООО «СК «Нефте-полис»»	7,0	ЗАО «СГ «Мед-экспресс»»	13,5	ООО «Росгосстрах – Северо-Запад»	5,78	ОАО «РОСНО»	8,7	ООО «Росгосстрах-Медицина»	17,8
Астраханская область											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	63,9	ОАО «СК «СОГАЗ»»	26,8	ОАО «СК «СОГАЗ»»	78,4	ОАО «СК «СОГАЗ»»	30,62	ООО «Росгосстрах-Юг»	24,22	ГУП «МСК «Дальмедстрах»»	96,99
ОАО «СК «СОГАЗ-ЖИЗНЬ»»	23,5	ООО «СК «НАСТА»»	12,1	ООО «СК «НАСТА»»	2,7	ОСАО «Ингосстрах»	17,19	ОСАО «Ингосстрах»	18,37	ЗАО «СГ «Спасские ворота-М»»	2,98
		ОСАО «Ингосстрах»	10,8	ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	2,5	ОАО «РОСНО»	14,36	ООО «СК «НАСТА»»	18,11		
Белгородская область											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	59,63	ООО «Промышленно-страховой альянс»	42,61	ОАО «РСТК»	74,89	ООО «Росгосстрах-Центр»	24,77	ООО «Росгосстрах-Центр»	39,99	–	–
ООО «СК «Финстрах»»	22,12	ОАО «Росгосстрах» ООО «Росгосстрах-Центр»	15,61	ЗАО «МАКС»	20,97	ОАО «Военно-страховая компания»	14,25	ОАО «Военно-страховая компания»	7,12	–	–
ООО «Росгосстрах-Центр» ООО «СК «Росгосстрах-Жизнь»»	15,76	ОАО «Военно-страховая компания»	7,12	ОАО «Военно-страховая компания»	0,52	ЗАО «СК «Русские Страховые Традиции»»	8,05	ЗАО «СКПО-УралСиб»	6,56	–	–
Брянская область											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	52,72	ООО «Росгосстрах-Центр»	17,51	ООО «Росгосстрах-Центр»	44,89	ОСАО «Ингосстрах»	33,44	ООО «Росгосстрах-Центр»	32,09	ООО «СК «Ингосстрах-М»»	38,28
ЗАО «САК «Альянс»»	27,40	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	14,90	ЗАО «СК «Транснефть»»	17,30	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	11,24	ОАО «Военно-страховая компания»	8,92	ООО «Росгосстрах-Медицина»	33,25
ООО «Росгосстрах-Центр» ООО «СК «Росгосстрах-Жизнь»»	18,18	СЗАО «Стандарт-Резерв»	10,75	ОАО «ЖАСО»	8,25	ООО «Росгосстрах-Центр»	8,17	ЗАО «СГ «УралСиб»»	8,24	ОАО «Газпром-медстрах»	22,36
Владимирская область											
ЗАО «СК «Фондовый резерв»»	42,10	ООО «Росгосстрах-Центр»	47,05	ООО «Росгосстрах-Центр»	21,27	СОАО «Русский Страховой Центр»	34,64	ООО «Росгосстрах-Центр»	47,78	ОАО «Газпром-медстрах»	39,88
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	27,66	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	9,14	ОАО «РОСНО»	11,92	ООО «Росгосстрах-Центр»	18,72	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	16,67	ЗАО «КапиталЪ Медицинское Страхование»	32,72
ООО «Росгосстрах-Центр»	17,20	ООО «СК «Сервис-резерв-Ковров»»	6,93	СОАО «Русский Страховой Центр»	9,04	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	7,93	ООО «СК «НАСТА»»	7,39	ООО «СК «Ингосстрах-М»»	16,30
Волгоградская область											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	42,78	ОАО «СК «Царица»»	23,93	ОАО «СК «СОГАЗ»»	19,77	ОАО «СК «СОГАЗ»»	29,55	ООО «Росгосстрах-Юг»	52,77	ЗАО «КапиталЪ Медицинское Страхование»	96,29

Добровольное страхование								Обязательное страхование			
Страхование жизни		Страхование имущества		Страхование личное		Страхование ответственности		ОСАГО		ОМС	
наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %
ЗАО «АИГ страховая и перестраховочная компания»	25,33	ООО «СК "Золотой колос"»	8,65	ОАО «Капиталь Страхование»	15,53	ООО «СК "Регион плюс"»	14,36	ОСАГО «РЕСО-Гарантия»	4,42	ОАО «Газпром-медстрах»	3,71
ООО «Росгосстрах-Юг»	13,56	ОСАГО «РЕСО-Гарантия»	7,65	ООО «СК "Золотой колос"»	15,28	ООО «Волгоградская страховая компания АСКО»	9,92	ОСАГО «Россия»	3,20		
Вологодская область											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	46,44	ОАО «СК "Шексна"»	52,55	ООО «Росгосстрах – Северо-Запад»	97,68	ОАО «СК "Шексна"»	76,22	ООО «Росгосстрах – Северо-Запад»	52,44	ОАО «МСК "Шексна-М"»	76,51
ЗАО «СК "Фондовый резерв"»	19,99	ООО «Росгосстрах – Северо-Запад»	21,36	ОАО «РСТК»	2,28	ОАО «ЖСК "ЖАСКО"»	3,65	ОАО «СК "Шексна"»	21,22	ОАО «МСК "Эллис"»	23,49
ООО «СК "СеверГарант"»	12,15	ОАО «Московская страховая компания»	4,89			ОАО «Московская страховая компания»	2,99	ОАО «ЖСК "ЖАСКО"»	4,07		
Воронежская область											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	50,04	ЗАО «Страховая Бизнес Группа»	11,23	ОАО «ЖАСКО»	45,05	ОАО «Военно-страховая компания»	13,74	ООО «Росгосстрах-Центр»	39,96	ООО «МСК "АЛЬМЕДА"»	57,75
ЗАО «АИГ страховая и перестраховочная компания»	26,90	ОСАГО «Ингосстрах»	10,60	ЗАО «Страховая Бизнес Группа»	10,29	ОАО «СК "Москва"»	10,39	ООО «СО "Зенит"»	6,62	ООО «МСК "ИНКО-МЕД"»	24,41
ООО «СГ "АСКО"»	8,14	ОАО «Военно-страховая компания»	9,73	ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	5,22	ООО «СК "СОК"»	7,31	ОАО «Военно-страховая компания»	5,11	ЗАО «МСК "Солидарность для жизни"»	11,13
Санкт-Петербург											
ЗАО «АИГ страховая и перестраховочная компания»	36,90	ОСАГО «РЕСО-Гарантия»	14,46	ОАО «СК "Русский мир"»	9,89	ОАО «СК "Русский мир"»	10,76	ООО «Росгосстрах – Северо-Запад»	13,39	ОАО «СК "Русский мир"»	20,37
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	25,23	ОСАГО «Ингосстрах»	7,97	ОАО «РОСНО»	8,46	ОАО «Военно-страховая компания»	10,57	ОАО «СК "Русский мир"»	10,88	ОАО «Городская страховая медицинская компания»	17,95
СОАО «Национальная Страховая Группа»	8,50	ОАО «СК "Русский мир"»	6,82	ОСАГО «РЕСО-Гарантия»	9,06	ОАО «СК "СОГАЗ"»	7,42	ОСАГО «РЕСО-Гарантия»	9,24	ЗАО «СМК "АСК-Мед"»	16,10
Еврейская автономная область											
ЗАО «СК "Колымская"»	67,66	ООО «Росгосстрах – Дальний Восток»	38,71	ОАО «ДальЖАСКО»	59,45	ООО «Росгосстрах – Дальний Восток»	27,10	ООО «Росгосстрах – Дальний Восток»	66,76	ОАО «РОСНО-МС»	85,11

Добровольное страхование								Обязательное страхование			
Страхование жизни		Страхование имущества		Страхование личное		Страхование ответственности		ОСАГО		ОМС	
наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	16,96	ОАО «ДальЖАСО»	25,81	ОАО «Согласие»	16,21	ОАО «ДальЖАСО»	22,90	ОАО «Росстрах»	12,93	ЗАО «СГ "Спасские ворота-М"»	14,89
ООО «Росгосстрах – Дальний Восток»	15,06	ОСАО «Ингосстрах»	19,04	ООО «Росгосстрах – Дальний Восток»	15,06	ОАСО «Защита-Находка»	21,03	ОСАО «Ингосстрах»	10,01		
Ивановская область											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	37,98	ООО «Росгосстрах-Центр»	44,76	ООО «Росгосстрах-Центр»	32,40	ООО «Росгосстрах-Центр»	51,81	ООО «Росгосстрах-Центр»	54,21	ОАО «Газпром-медстрах»	80,49
ООО «Росгосстрах-Центр»	32,28	ООО «СК "НАСТА"»	21,28	ООО «СК "НАСТА"»	17,09	ООО «СК "НАСТА"»	17,06	ООО «СК "НАСТА"»	25,45	ЗАО «СГ "Спасские ворота-М"»	19,51
ЗАО «СК "Фондовый резерв"»	27,27	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	6,21	ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	11,81	ОАО «Военно-страховая компания»	6,31	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	4,66		
Иркутская область											
ЗАО «СК "Колымская"»	34,68	ООО «Росгосстрах-Сибирь»	18,29	ОАО «ЖАСО»	22,37	ООО «СК "Мега-Полис"»	19,85	ООО «Росгосстрах-Сибирь»	34,00	ЗАО «КапиталЪ Медицинское Страхование»	45,46
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	27,81	ОАО «КСК "Поддержка. Иркутск"»	9,04	ОАО «СК "Прогресс-Гарант"»	14,52	ООО «Росгосстрах-Сибирь»	12,23	ООО «СК "Ангара"»	11,16	ООО «Росгосстрах-Медицина»	26,59
ОАО «ВостСибЖАСО»	9,47	ОСАО «Ингосстрах»	7,55	ОСАО «Ингосстрах»	10,03	ОАО «СК "Прогресс-Гарант"»	6,22	ЗАО «СКПО-УралСиб»	5,12	ОАО «МАСКИ»	7,99
Кабардино-Балкарская Республика											
ОСАО «Россия»	89,35	ООО «СГ "Поддержка"»	67,74	СГ «Югория»	21,49	ОАО «Чрезвычайная страховая компания»	21,95	ООО «Росгосстрах-Юг»	35,88	ЗАО «КапиталЪ Медицинское Страхование»	100,00
ООО «Росгосстрах-Юг»	10,30	ОАО «Военно-страховая компания»	6,15	ЖАСО «Литер-полис»	16,94	ОСАО «Ингосстрах»	17,39	ОСАО «Ингосстрах»	19,82		
		ОСАО «Ингосстрах»	3,54	ОСАО «Ингосстрах»	10,45	ООО «Росгосстрах-Юг»	14,42	СОАО «Регион»	6,69		
Калининградская область											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	68,04	ООО «СК "НАСТА"»	16,34	ОАО «КапиталЪ Страхование»	13,97	ОАО «Альфа Страхование»	12,52	ЗАО «СК "МегаРусс-Д"»	18,23	ЗАО «КапиталЪ Медицинское Страхование»	40,73
СОАО «Регион»	16,56	ОАО «Военно-страховая компания»	9,02	ОАО «ЖАСО»	12,52	ЗАО «ГУТА-Страхование»	12,30	ЗАО «МСК "АЙНИ"»	17,48	ООО «Калининградская медицинская страховая компания»	35,39
ООО «СК "СОГАЗ-ЖИЗНЬ"»	5,44	ОАО «СК "СОГАЗ"»	7,73	ООО «СК "НАСТА"»	7,79	ОАО «Военно-страховая компания»	11,70	ООО «СК "НАСТА"»	13,52	ЗАО «Областная медицинская страховая компания»	23,01

Добровольное страхование								Обязательное страхование			
Страхование жизни		Страхование имущества		Страхование личное		Страхование ответственности		ОСАГО		ОМС	
наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %
Калужская область											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	57,79	ООО «Росгосстрах-Центр»	28,95	ОАО «РОСНО»	17,84	ОАО «Военно-страховая компания»	13,56	ООО «Росгосстрах-Центр»	37,58	ОАО «РОСНО-МС»	59,80
ООО «Росгосстрах-Центр»	27,30	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	17,48	ОАО «ЖАСО»	12,01	ООО «Росгосстрах-Центр»	13,05	ЗАО «МАКС»	9,83	ЗАО «МАКС-М»	38,53
ЗАО «СК "Фондовый резерв"»	4,84	ОАО «Военно-страховая компания»	7,35	ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	11,13	ОАО «РОСНО»	11,46	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	9,69	ООО «Росгосстрах-Медицина»	1,42
Камчатская область											
ООО «Росгосстрах – Дальний Восток»	59,97	ОАО «РОСНО»	14,65	ОАО «РОСНО»	22,43	ОСАО «Ингосстрах»	24,27	ЗАО «СГ "Спасские ворота"»	35,53	ОАО «СМК "БИОПОЛИС"»	89,46
ЗАО «СК "Фондовый резерв"»	36,90	ООО «Росгосстрах – Дальний Восток»	12,71	ООО «Страховая компания "Камчатка"»	18,78	ОАО «Согласие»	16,65	ООО «Росгосстрах – Дальний Восток»	20,40	ОАО «Газпром-медстрах»	10,54
ОАО «Военно-страховая компания»	3,13	ОАО «ДальЖАСО»	12,35	ОАО «Согласие»	13,89	ОАО «РОСНО»	14,07	ЗАО «СК "Мегарусс-Д"»	18,38		
Карачаево-Черкесская Республика											
ООО «Росгосстрах-Юг»	100,00	ООО «СГ "Поддержка"»	46,31	ОАО «Военно-страховая компания»	26,76	ОАО «СК "Русский мир"»	12,96	ООО «Росгосстрах-Юг»	34,75	ЗАО «МАКС-М»	100,00
		ОСАО «Ингосстрах»	23,39	ООО «Росгосстрах-Юг»	26,67	ООО «Росгосстрах-Юг»	6,72	ОАО «СК "Русский мир"»	29,15		
		ЗАО «СГ "Уралсиб"»	13,28	ОАО «СК "Русский мир"»	22,43	ООО «СК "Урал-Рецепт"»	6,11	ЗАО «СГ "Спасские ворота"»	7,56		
Кемеровская область											
ООО «Сибирский страховой альянс»	34,95	ООО «Росгосстрах-Сибирь»	19,18	ЗАО «СК "Сибирский Спас"»	14,55	ООО «НСГ-Росэнерго»	34,79	ООО «Росгосстрах-Сибирь»	31,84	ОАО «СК "Сибирь"»	91,87
ЗАО «Сибирская страховая компания»	23,74	ОСАО «Ингосстрах»	12,68	ООО «СК "Коместра"»	9,65	ОСАО «Ингосстрах»	7,91	ООО «Губернская страховая компания Кузбасса»	19,28	СЗАО «Кузбасс-углемед»	2,22
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	12,46	ООО «Губернская страховая компания Кузбасса»	6,53	ООО «СК "Рост"»	9,31	ООО «Губернская страховая компания Кузбасса»	4,75	ЗАО «Межрегиональное страховое соглашение»	10,16	ЗАО «СМК "АСК-Мед"»	0,23
Кировская область											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	46,12	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	48,15	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	25,29	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	46,70	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	52,27	ОАО «РОСНО-МС»	46,58

Добровольное страхование								Обязательное страхование			
Страхование жизни		Страхование имущества		Страхование личное		Страхование ответственности		ОСАГО		ОМС	
наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %
ООО «Росгосстрах-Поволжье»	33,76	ООО «СК "НАСТА"»	11,41	ОАО «Межотраслевой страховой центр»	14,31	ОАО «Московская страховая компания»	8,83	ООО «СК "НАСТА"»	22,00	ЗАО «МАКС-М»	44,50
ООО «СК "Урал-АИЛ"»	10,80	ОАО «Согласие»	5,11	ОАО «РОСНО»	7,79	ОАО «Военно-страховая компания»	7,27	ОСАГО «Ингосстрах»	4,79	ООО «СК "Ингосстрах-М"»	5,42
Костромская область											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	53,06	ООО «Росгосстрах-Центр»	38,82	ОАО «РОСНО»	18,32	ООО «Росгосстрах-Центр»	62,21	ООО «Росгосстрах-Центр»	53,32	ЗАО «МСК "Солидарность для жизни"»	76,13
ООО «Росгосстрах-Центр»	38,96	ОАО «Согласие»	9,18	ООО «Росгосстрах-Центр»	16,79	ОАО «Согласие»	7,12	ОАО «Согласие»	10,45	ООО «Росгосстрах-Медицина»	23,86
ЗАО «СК "Фондовый резерв"»	4,38	ЗАО «СК "Кунцево"»	8,10	ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	10,42	ЗАО «АВИКОС»	6,10	ОАО «ЖАСО»	6,22		
Краснодарский край											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	38,23	ОСАГО «Россия»	13,20	ЖАСО «Литерполис»	11,95	ООО «СК "Нефтеполис"»	15,03	ООО «Росгосстрах-Юг»	42,99	ЗАО «МСК "Солидарность для жизни"»	42,04
ЗАО «АИГ страховая и перестраховочная компания»	28,71	ОАО «Согласие»	8,66	ОАО «СК "СОГАЗ"»	9,29	ОСАГО «Ингосстрах»	13,26	ЗАО «СКПО-УралСиб»	8,52	ООО «МСК-Медицина»	23,43
ОАО «Военно-страховая компания»	8,87	ООО «Росгосстрах-Юг»	8,36	ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	6,38	ОАО «Согласие»	9,58	ОСАГО «Россия»	5,87	ОАО «СК "Сочи-Гарант"»	16,39
Красноярский край											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	51,04	ОАО «Согласие»	59,21	ОАО «ЖАСО»	22,20	ООО «СК "Нефтеполис"»	30,66	ООО «Росгосстрах-Сибирь»	29,96	ООО «СМК "Надежда"»	36,17
ОАО «ЖАСО»	23,88	ЗАО «МАКС»	4,80	ОСАГО «Ингосстрах»	16,28	ОАО «Согласие»	10,94	ООО «СМК "Надежда"»	18,12	ООО «МСК "Медика-Восток"»	27,14
ОСАГО «Россия»	5,09	ООО «Росгосстрах-Сибирь»	4,29	ООО «СМК "Надежда"»	7,59	ОАО «ЖАСО»	9,69	ОСАГО «Ингосстрах»	12,83	ЗАО «СО "Корпорация медицинского страхования"»	24,93
Курганская область											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	90,47	ЗАО «СК "АСКО-Центр"»	28,27	ОСАГО «Ингосстрах»	26,60	ООО «СК "Европолис"»	58,54	ООО «Росгосстрах-Центр»	31,64	ОАО «РОСНО-МС»	43,09
ООО «Росгосстрах-Центр»	3,74	ООО «СГ "Поддержка"»	14,20	ЗАО «СК "АСКО-Центр"»	25,34	ОАО «Военно-страховая компания»	10,41	ЗАО «Межрегиональное страховое соглашение»	19,65	ОАО «Росмедстрах-К»	39,06
ОСАГО «РЕСО-Гарантия»	2,36	ООО «СК "НАСТА"»	10,41	ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	8,54	ООО «Росгосстрах-Центр»	7,91	ООО «СГ "Региональный Альянс"»	8,89	ООО «СК "Ингосстрах-М"»	17,02

Добровольное страхование								Обязательное страхование			
Страхование жизни		Страхование имущества		Страхование личное		Страхование ответственности		ОСАГО		ОМС	
наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %
Ленинградская область											
СОАО «Национальная Страховая Группа»	19,18	ООО «Росгосстрах – Северо-Запад»	17,84	ЗАО «СГ “Медэкспресс”»	13,31	ОСАГО «РЕСО-Гарантия»	16,81	ООО «Росгосстрах – Северо-Запад»	39,13	ЗАО «СМК “АСК-Мед”»	81,89
ООО «СК “СОГАЗ-ЖИЗНЬ”»	16,39	ЗАО «СК “Транснефть”»	17,11	ЗАО «Сосновоборская медицинская страховая организация»	12,16	ООО «СО “Зенит”»	9,73	ОСАГО «РЕСО-Гарантия»	13,73	ОАО «РОСНО-МС»	9,04
ООО «Росгосстрах – Северо-Запад»	16,16	ОСАГО «РЕСО-Гарантия»	11,63	ОСАГО «РЕСО-Гарантия»	8,80	ОАО «СК “Русский мир”»	9,26	ОАО «СК “Русский мир”»	11,92	ЗАО «Петербургская медицинская страховая компания»	7,91
Липецкая область											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	84,08	ООО «СК “ШАНС”»	27,58	ООО «СК “ШАНС”»	40,47	ЗАО «АИГ страховая и перестраховочная компания»	49,29	ООО «Росгосстрах-Центр»	32,87	ООО «СМО “Липецк-Здоровье”»	59,04
ООО «Росгосстрах-Центр»	5,63	ООО «Росгосстрах-Центр»	18,13	ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	10,38	ОАО «Военно-страховая компания»	12,17	ООО «СО “Зенит”»	17,23	ООО «СК “Новолипецкая”»	21,74
ЗАО «СО “Зенит-жизнь”»	5,40	ОАО «Военно-страховая компания»	7,06	ООО «Росгосстрах-Центр»	7,33	ООО «Росгосстрах-Центр»	7,38	ОАО «Согласие»	12,79	ООО «СК “КАСКО-Медицинское страхование”»	19,22
Магаданская область											
ОСАГО «РЕСО-Гарантия»	97,03	ООО «Малахит»	36,67	ОСАГО «Ингосстрах»	23,94	ОАО «СО “АФЕС”»	25,08	ОСАГО «РЕСО-Гарантия»	33,59	ОАО «МСК “АВЕ”»	50,03
СОАО «Национальная Страховая Группа»	2,19	ОАО «Военно-страховая компания»	19,36	ОАО «Согласие»	19,02	ОАО «Военно-страховая компания»	15,64	ЗАО «СГ “Спасские ворота”»	26,87	ОАО «СМК “Панacea-Мед”»	49,97
		ЗАО «СГ “Уралсиб”»	5,70	ОСАГО «РЕСО-Гарантия»	17,36	ОСАГО «РЕСО-Гарантия»	12,06	ООО «Росгосстрах – Дальний Восток»	9,98		
Москва											
ЗАО «Капиталь Страхование Жизни»	27,76	ОСАГО «Ингосстрах»	13,99	ОАО «РОСНО»	11,54	ОСАГО «Ингосстрах»	16,78	ОСАГО «РЕСО-Гарантия»	14,62	ОАО «РОСНО-МС»	26,39
ЗАО «АИГ страховая и перестраховочная компания»	17,88	ОАО «СК “СОГАЗ”»	7,07	ОСАГО «Ингосстрах»	7,31	ООО «СК “Форвард”»	8,27	ОСАГО «Ингосстрах»	13,89	ЗАО «СГ “Спасские ворота-М”»	19,44
ООО «СК “Нефтеполис”»	11,10	ОАО «РОСНО»	6,06	ЗАО «СК “НИКА”»	5,75	ООО «СК “Ростра”»	6,62	ОАО «РОСНО»	10,34	ЗАО «МСК “Солидарность для жизни”»	14,24
Московская область											
ЗАО «ССК-М»	42,96	ООО «Росгосстрах-Столица»	19,10	ОАО «СК “СОГАЗ”»	28,60	ОАО «СК “Русич”»	17,92	ООО «Росгосстрах-Столица»	35,04	ООО «СК “Урал-Рецепт”»	25,72

Добровольное страхование								Обязательное страхование			
Страхование жизни		Страхование имущества		Страхование личное		Страхование ответственности		ОСАГО		ОМС	
наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %
ООО «СК «Финстрах»	7,11	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	7,96	ОАО «Согласие»	9,18	ЗАО «АИГ страховая и перестраховочная компания»	13,68	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	20,62	ЗАО «МАКС-М»	23,74
ЗАО «САК «Альянс»	5,65	ОАО «СК «СОГАЗ»	7,39	ОАО «РОСНО»	8,28	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	9,93	ОАО «СК «Русский мир»	4,10	ОАО «РОСНО-МС»	22,69
Мурманская область											
СОАО «Регион»	64,09	ОАО «Согласие»	49,00	ЗАО «СГ «Медэкспресс»	29,26	ОСАО «Ингосстрах»	42,58	ООО «Росгосстрах – Северо-Запад»	29,70	ЗАО «КапиталЪ Медицинское Страхование»	52,01
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	19,54	ООО «Росгосстрах – Северо-Запад»	8,62	ОАО «Согласие»	13,38	ОАО «Согласие»	15,64	СОАО «Регион»	8,36	ОАО «Газпром-медстрах»	45,00
ООО «Росгосстрах – Северо-Запад» ООО «СК «Росгосстрах-Жизнь»	11,11	ЗАО «Северное страховое общество»	8,47	ОАО «РОСНО»	10,99	ОАО «Военно-страховая компания»	14,30	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	7,20		
Нижегородская область											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	25,31	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	22,93	ОАО «СК «СОГАЗ»	23,32	ОАО «СК «СОГАЗ»	16,12	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	38,74	ОАО «РОСНО-МС»	26,50
ЗАО «АИГ страховая и перестраховочная компания»	22,30	СОАО «Национальная Страховая Группа»	10,26	ОАО «ЖАСО»	16,01	ОСАО «Ингосстрах»	11,77	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	7,81	ОАО «Газпром-медстрах»	25,40
ООО «СК «СОГАЗ-ЖИЗНЬ»	16,69	СЗАО «Стандарт-Резерв»	6,38	ОАО «РОСНО»	7,04	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	9,30	ООО «СК «НАСТА»	6,68	ЗАО «КапиталЪ Медицинское Страхование»	23,67
Новгородская область											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	27,71	ОАО «Согласие»	15,75	ОСАО «Россия»	22,59	ОАО «Согласие»	23,13	ООО «Росгосстрах – Северо-Запад»	28,97	ОАО «РОСНО-МС»	98,59
ООО «Росгосстрах – Северо-Запад» ООО «СК «Росгосстрах-Жизнь»	21,31	ООО «Росгосстрах – Северо-Запад»	15,37	ЗАО «СГ «Медэкспресс»	14,88	ОСАО «Россия»	18,20	ОАО «Согласие»	18,39	ЗАО «МСК «Ганзамед»	1,41
ОАО «Военно-страховая компания»	16,16	СОАО «Регион»	11,02	ОАО «Согласие»	8,84	ООО «Росгосстрах – Северо-Запад»	9,39	ОСАО «Россия»	10,94		
Новосибирская область											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	29,80	ЗАО «СК «Агро-страхование-Сибирь»	13,43	ОАО «ЖАСО»	21,21	ОСАО «Ингосстрах»	80,41	ООО «Росгосстрах-Сибирь»	25,96	ЗАО «СК «Новосибирск-Медицина»	45,09
ОАО «СФ «СТИФ»	17,23	ОАО «АСО «Лидер»	10,51	ООО «СК «ЗапСибЖАСО»	6,79	ОАО «Военно-страховая компания»	2,43	ОАО «Росстрах»	14,87	ООО «СМО «Симаз-МЕД»	39,56
ОСАО «РЕСО-Гарантия»	12,74	ОСАО «Ингосстрах»	9,86	ОАО «СФ «СТИФ»	6,66	СГ «Югория»	2,23	ОАО «Альфа-Страхование»	10,44	ООО «СК «Ингосстрах-М»	15,35

Добровольное страхование								Обязательное страхование			
Страхование жизни		Страхование имущества		Страхование личное		Страхование ответственности		ОСАГО		ОМС	
наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %
Омская область											
ЗАО «АСК "Омск-АСКО"»	33,54	ЗАО «СК "Транснефть"»	22,46	ЗАО «СГ "Уралсиб"»	13,32	ЗАО «СК "Транснефть"»	37,15	ООО «Росгосстрах-Сибирь»	27,65	ЗАО «МСК "АСТОРМЕД"»	48,56
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	28,13	ЗАО «СК "Агро-страхование-Сибирь"»	14,41	ЗАО «АСК "Омск-АСКО"»	8,48	ООО «СК "Ермак"»	7,58	ОСАГО «РЕСО-Гарантия»	13,65	ООО «МСК "АСКО-Забота"»	47,73
ОАО «СК "АСТОР"»	17,70	ОСАГО «РЕСО-Гарантия»	7,99	ОАО «Военно-страховая компания»	8,07	ООО «СОТ-ТРАНС СО "Трубопровод"»	6,91	СЗАО «Стандарт-Резерв»	13,42	ООО «Росгосстрах-Медицина»	3,71
Оренбургская область											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	60,17	ОАО «СК "СОГАЗ"»	15,93	ОАО «СК "СОГАЗ"»	26,34	ОАО «СК "СОГАЗ"»	62,81	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	39,68	ОАО «Газпром-медстрах»	67,77
ООО «Росгосстрах-Поволжье»	18,01	ЗАО «СГ "Уралсиб"»	11,88	ОАО «СК "Наш город"»	9,81	ОАО «СО "АФЕС"»	7,79	ОАО «СК "СОГАЗ"»	11,94	ООО «СК "Ингосстрах-М"»	31,23
ООО «СК "СОГАЗ-ЖИЗНЬ"»	9,45	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	7,82	ЗАО «СГ "Уралсиб"»	9,54	ОАО «РОСНО»	5,47	ОСАГО «РЕСО-Гарантия»	8,25	ООО «СМК "РЕСО-Мед"»	0,40
Орловская область											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	20,84	ООО «Полис»	19,05	ОАО «РОСНО»	18,56	ЗАО «АИГ страховая и перестраховочная компания»	18,94	ООО «Росгосстрах-Центр»	32,61	ЗАО «МСК "Солидарность для жизни"»	70,84
ОАО «Военно-страховая компания»	2,04	ЗАО «МАКС»	13,04	ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	16,20	СОАО «Русский Страховой Центр»	18,78	ЗАО «СГ "Спасские ворота"»	17,20	ОАО «Газпром-медстрах»	29,16
ООО «Росгосстрах-Центр»	1,33	ОАО «Военно-страховая компания»	12,34	ОАО «СК "СОГАЗ"»	12,81	ОАО «Военно-страховая компания»	15,57	ОАО «Военно-страховая компания»	10,83		
Пензенская область											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	60,75	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	38,38	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	18,16	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	36,61	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	45,28	ЗАО «МАКС-М»	89,31
ООО «СК "Росгосстрах-Жизнь"»	22,03	ЗАО «СГ "Уралсиб"»	13,86	ОАО «РОСНО»	16,85	ОАО «Военно-страховая компания»	15,75	ЗАО «СГ "Уралсиб"»	10,37	ОАО «РОСНО-МС»	8,95
ООО «Альфа-Страхование-Жизнь»	8,13	ЗАО «МАКС»	12,92	ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	13,38	ОСАГО «РЕСО-Гарантия»	7,42	ООО «НСК "Рекон"»	6,92	ЗАО «Капиталь Медицинское Страхование»	1,74
Пермская область											
ООО «СК "Урал-АИЛ"»	73,87	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	14,19	ОАО «СК "СОГАЗ"»	20,03	ЗАО «СКПО-УралСиб»	24,75	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	40,91	ЗАО «МАКС-М»	30,69
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	10,37	ОАО «СК "СОГАЗ"»	8,43	ООО «СК "Урал-АИЛ"»	13,30	ООО «СК "Урал-АИЛ"»	10,39	ООО «СК "Урал-АИЛ"»	16,23	ООО «МСК "Медпрана-Люкс"»	21,10

Добровольное страхование								Обязательное страхование			
Страхование жизни		Страхование имущества		Страхование личное		Страхование ответственности		ОСАГО		ОМС	
наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %
ООО «Росгосстрах-Поволжье»	5,00	ОСАГО «РЕСО-Гарантия»	7,42	ОАО «КапиталЪ Страхование»	9,48	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	9,33	ОСАГО «РЕСО-Гарантия»	6,30	ООО «МСК "Медиполис"»	20,11
Приморский край											
ЗАО «СК "Защита-Паллада"»	40,53	ОАО «СК "Дальакфес"»	10,90	ОАО «Военно-страховая компания»	18,54	ОСАГО «Ингосстрах»	45,73	ООО «Росгосстрах – Дальний Восток»	30,52	ООО «СМО "Восточно-страховой альянс"»	44,01
ООО «Росгосстрах – Дальний Восток» ООО «СК "Росгосстрах-Жизнь"»	39,83	ООО «Росгосстрах – Дальний Восток»	9,72	ООО «СК "Дальстар"»	7,26	ЗАО «ДАСК»	11,63	ОАГО «Защита-Находка»	21,83	ООО «СК "Альфа-Гарант"»	27,43
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	11,85	ОАО «СК "СОГАЗ"»	7,93	ООО «СК "Паритет-СК"»	6,63	ОАО «Согласие»	9,54	ОАО «СК "Дальакфес"»	8,26	ЗАО «СГ "Спасские ворота-М"»	15,79
Псковская область											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	50,25	ООО «Росгосстрах – Северо-Запад»	33,81	ООО «Росгосстрах – Северо-Запад»	18,15	ООО «СО "СОЦИУМ"»	61,78	ООО «Росгосстрах – Северо-Запад»	31,16	–	–
ЗАО «САК "Альянс"»	17,19	ОАО «Военно-страховая компания»	28,64	ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	16,09	ОАО «Военно-страховая компания»	14,82	ОСАГО «Россия»	15,76	–	–
СООАО «Регион»	11,62	ОСАГО «Ингосстрах»	7,94	ОАО «ЖАСО»	10,44	ООО «Росгосстрах – Северо-Запад»	7,20	ОАО «Военно-страховая компания»	12,69	–	–
Республика Адыгея											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	87,03	ОАО «СК "ЭНИ"»	22,84	ОАО «Военно-страховая компания»	61,16	ОАО «Военно-страховая компания»	56,06	ООО «Росгосстрах-Юг»	53,74	–	–
ОАО «Военно-страховая компания»	5,80	ОСАГО «Россия»	20,99	ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	11,15	ОСАГО «Россия»	27,74	ОАО «Военно-страховая компания»	12,59	–	–
ОАО «Московская страховая компания»	4,23	ОАО «Военно-страховая компания»	16,96	ЖАСО «Литерполис»	5,55	ООО «Росгосстрах-Юг»	6,89	ЗАО «СКПО-УралСиб»	12,16	–	–
Республика Алтай											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	87,68	ООО «НСГ-Росэнерго»	83,30	ОАО «Военно-страховая компания»	37,27	ООО «НСГ-Росэнерго»	61,73	ООО «НСГ-Росэнерго»	52,79	ЗАО «КапиталЪ Медицинское Страхование»	95,67
ЗАО «СК "Бивита"»	5,80	СООАО «Национальная Страховая Группа»	5,49	ООО «НСГ-Росэнерго»	13,59	ОАО «Военно-страховая компания»	14,81	ЗАО «СГ "Спасские ворота"»	33,32	ЗАО «СГ "Спасские ворота-М"»	4,33
СООАО «Национальная Страховая Группа»	4,82	ОАО «Военно-страховая компания»	4,20	ЗАО «СО "Союзник"»	9,80	СООАО «Национальная Страховая Группа»	9,34	ООО «Росгосстрах-Сибирь»	3,25		

Добровольное страхование								Обязательное страхование			
Страхование жизни		Страхование имущества		Страхование личное		Страхование ответственности		ОСАГО		ОМС	
наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %
Республика Башкортостан											
ООО «Росгосстрах-Аккорд» ООО «СК "Росгосстрах-Жизнь"»	57,17	ООО «Росгосстрах-Аккорд»	28,63	ОАО «СК "СОГАЗ"»	24,39	ОАО «СК "СОГАЗ"»	55,07	ООО «Росгосстрах-Аккорд»	61,79	ЗАО «СГ "Уралсиб"»	42,92
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	15,71	ЗАО «СГ "Уралсиб"»	16,26	ЗАО «СГ "Уралсиб"»	18,31	ООО «Росгосстрах-Аккорд»	10,49	ЗАО «СГ "Уралсиб"»	6,53	ЗАО «МАКС-М»	34,20
ООО «Региональная инвестиционная страховая компания»	8,04	ОАО «СК "СОГАЗ"»	9,22	ООО «Росгосстрах-Аккорд»	15,06	ООО «СОТ-ТРАНС СО "Трубопровод"»	7,45	ОСАО «Ингосстрах»	5,59	ЗАО «Капиталь Медикальное Страхование»	22,40
Республика Бурятия											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	48,26	ООО «Росгосстрах-Сибирь»	20,74	ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	17,72	ОАО «Военно-страховая компания»	20,82	ООО «Росгосстрах-Сибирь»	55,29	ОАО «Газпром-медстрах»	55,87
ООО «Росгосстрах-Сибирь»	44,85	ОАО «Московская страховая компания»	13,62	ОАО «Росгосстрах»	13,47	ОАО «Московская страховая компания»	20,30	ООО «СК "НАСТА"»	8,31	ОАО «РОСНО-МС»	26,60
ООО «СК "Росгосстрах-Жизнь"»	2,36	ОАО «Военно-страховая компания»	12,59	ОАО «Военно-страховая компания»	13,06	ООО «Росгосстрах-Сибирь»	17,99	ООО «НСГ-Росэнерго»	6,21	ООО «ВостСиб-МедЖАСО»	10,48
Республика Дагестан											
ЗАО «СК "Фондовый резерв"»	83,50	ОАО «СК "СОГАЗ"»	24,19	ОАО «СК "СОГАЗ"»	38,36	ОАО «СК "СОГАЗ"»	53,92	ООО «Росгосстрах-Юг»	32,92	ЗАО «МАКС-М»	73,08
ЖАСО «Литерполис»	7,47	ООО «Росгосстрах-Юг»	16,54	ООО «Росгосстрах-Юг»	26,01	ООО «Росгосстрах-Юг»	17,96	ООО «НСК "Рекон"»	13,58	ЗАО «МСК "Солидарность для жизни"»	26,92
ОАО «РОСНО»	5,09	ООО «СГ "Поддержка"»	15,53	ОАО «РОСНО»	16,68	ОАО «Военно-страховая компания»	12,30	ОАО «САК "ЭНЕРГО-ГАРАНТ"»	9,39	–	–
Республика Ингушетия											
–	–	ООО «СГ "Поддержка"»	77,37	ОАО «Чрезвычайная страховая компания»	32,80	ЗАО «АИГ страховая и перестраховочная компания»	31,16	ООО «Росгосстрах-Юг»	27,83	–	–
–	–	ООО «Росгосстрах-Юг»	9,11	ООО «Росгосстрах-Юг»	31,04	ОАО «Военно-страховая компания»	24,42	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	27,43	–	–
–	–	ОАО «Военно-страховая компания»	6,64	ОАО «Военно-страховая компания»	21,60	ООО «Росгосстрах-Юг»	22,53	ОАО «Военно-страховая компания»	21,75	–	–
Республика Калмыкия											
ООО «Росгосстрах-Юг»	40,66	ООО «СГ "Поддержка"»	47,68	ЗАСО «КОНДА»	23,59	ЗАО «СГ "Уралсиб"»	34,63	ООО «Росгосстрах-Юг»	46,71	ООО «КМСК "Элиста-Медстрах"»	50,36

Добровольное страхование								Обязательное страхование			
Страхование жизни		Страхование имущества		Страхование личное		Страхование ответственности		ОСАГО		ОМС	
наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %
ЗАО «АИГ страховая и перестраховочная компания»	34,90	ЗАО «Малахит»	21,15	ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	22,47	ОАО «Согласие»	25,18	ЗАО «СГ "Уралсиб"»	26,59	ОАО «РОСНО-МС»	49,64
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	23,91	ЗАО «СГ "Уралсиб"»	8,06	ООО «Волгоградская страховая компания АСКО»	22,26	ООО «Росгосстрах-Юг»	16,90	ОСАГО «Ингосстрах»	11,28		
Республика Карелия											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	50,07	ОАО «САК "ЭНЕРГО-ГАРАНТ"»	22,01	ОАО «МСК "Шексна-М"»	33,24	ОСАГО «Ингосстрах»	18,71	ООО «Росгосстрах – Северо-Запад»	21,87	ООО «СМК "РЕСО-Мед"»	65,39
СОАО «Регион»	35,70	ОСАГО «РЕСО-Гарантия»	19,84	ОАО «САК "ЭНЕРГО-ГАРАНТ"»	11,71	ЗАО «СГ "Уралсиб"»	11,57	ОСАГО «РЕСО-Гарантия»	14,72	ООО «СК "Ингосстрах-М"»	33,58
СОАО «Национальная Страховая Группа»	5,80	ОСАГО «Ингосстрах»	12,98	ОАО «РОСНО»	11,14	ОСАГО «РЕСО-Гарантия»	11,51	ОАО «САК "ЭНЕРГО-ГАРАНТ"»	13,65		
Республика Коми											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	41,11	ОАО «СК "СОГАЗ"»	21,51	ОАО «СК "СОГАЗ"»	48,21	ОАО «СК "СОГАЗ"»	60,82	ООО «Росгосстрах – Северо-Запад»	46,76	ОАО «Газпром-медстрах»	40,67
ООО «СК "СОГАЗ-ЖИЗНЬ"»	31,55	ООО «Росгосстрах – Северо-Запад»	17,63	ОАО «КапиталЪ Страхование»	16,02	ООО «СК "Нефтеполис"»	11,46	ОАО «СК "СОГАЗ"»	13,95	ООО «Росгосстрах-Медицина»	32,46
ООО «Росгосстрах – Северо-Запад»	17,23	ЗАО «СК "Цюрих"»	10,90	ООО «Росгосстрах – Северо-Запад»	7,38	ООО «Росгосстрах – Северо-Запад»	4,57	ЗАО «СГ "Уралсиб"»	6,93	ЗАО «КапиталЪ Медицинское Страхование»	23,95
Республика Марий Эл											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	47,12	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	40,86	ОАО «САК "ЭНЕРГО-ГАРАНТ"»	25,13	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	34,11	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	28,15	ОАО «Газпром-медстрах»	58,49
ЗАО «САК "Альянс"»	25,28	ООО «СК "НАСТА"»	14,90	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	19,47	ОАО «Военно-страховая компания»	16,92	ООО «СК "НАСТА"»	26,59	ОАО «РОСНО-МС»	41,51
ОАО «Военно-страховая компания»	19,78	ОСАГО «РЕСО-Гарантия»	7,89	ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	12,55	ООО «СК "НАСТА"»	16,14	ОСАГО «РЕСО-Гарантия»	10,51		
Республика Мордовия											
ООО «Росгосстрах-Поволжье»	61,80	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	62,42	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	43,96	ЗАО «СГ "Уралсиб"»	51,17	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	61,85	ООО «Росгосстрах-Медицина»	59,15
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	20,87	ОАО «Альфа-Страхование»	9,48	ОАО «ЖАСО»	11,24	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	31,71	ЗАО «СГ "Уралсиб"»	8,98	ОАО «Газпром-медстрах»	40,85
ЗАО «САК "Альянс"»	10,50	ЗАО «СГ "Уралсиб"»	6,87	ОАО «Военно-страховая компания»	10,39	ООО «Группа Ренессанс Страхование»	3,77	ОСАГО «РЕСО-Гарантия»	6,31		

Добровольное страхование								Обязательное страхование			
Страхование жизни		Страхование имущества		Страхование личное		Страхование ответственности		ОСАГО		ОМС	
наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %
Республика Саха (Якутия)											
ООО «Росгосстрах – Дальний Восток»	66,02	ООО «СК “СК АЛРОСА”»	25,06	ООО «СК “СК АЛРОСА”»	46,34	ООО «СК “СК АЛРОСА”»	35,19	ООО «Росгосстрах – Дальний Восток»	56,27	ОАО «ГСМК “Сахамедстрах”»	82,70
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	17,99	ОАО «РСК “Стерх”»	20,02	ОАО «Аргыс-медстрах»	10,46	ОАО «РСК “Стерх”»	17,47	ООО «НСГ-Росэнерго»	7,75	ОАО «Аргыс-медстрах»	11,21
САО «Геополис»	12,00	ООО «Росгосстрах – Дальний Восток»	9,96	ОАО «ГСМК “Саха-медстрах”»	10,05	ООО «Росгосстрах – Дальний Восток»	12,91	ОСАО «Ингосстрах»	6,85	ЗАО «КапиталЪ Медицинское Страхование»	6,09
Республика Северная Осетия – Алания											
ОАО «Военно-страховая компания»	64,16	ОАО «Военно-страховая компания»	30,96	ЖАСО «Литер-полис»	21,18	ОАО «Военно-страховая компания»	22,28	ООО «Росгосстрах-Юг»	39,00	ЗАО «МСК “Солидарность для жизни”»	39,62
ООО «Росгосстрах-Юг»	35,84	ООО «Росгосстрах-Юг»	28,32	ОАО «Военно-страховая компания»	18,62	ОАО «Чрезвычайная страховая компания»	16,92	ЗАО «СГ “Спасские ворота”»	11,84	ЗАО «КапиталЪ Медицинское Страхование»	32,42
		ЗАО «СГ “Уралсиб”»	9,90	ЗАО «СГ “Уралсиб”»	14,85	ООО «Росгосстрах-Юг»	11,02	ОАО «СК “ЖИВА”»	6,98	ООО «Росгосстрах-Медицина»	27,96
Республика Татарстан											
ЗАО «СК “Чулпан”»	55,38	СОАО «Национальная Страховая Группа»	27,45	ЗАО «СК “Чулпан”»	33,72	ОАО «СК “Итиль”»	19,44	ООО «Росгосстрах-Татарстан»	32,37	ООО «СК “АК БАРС-Мед”»	95,86
ООО «СГ “АСКО”»	14,44	ОАО «НАСКО»	13,08	ООО «Идель»	11,11	ЗАО «СК “Чулпан”»	19,43	ООО «СГ “АСКО”»	10,23	ЗАО «Спасение»	2,45
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	11,01	ООО «Росгосстрах-Татарстан»	10,68	ЗАО «Спасение»	6,94	ООО «Росгосстрах-Татарстан»	7,87	ОАО «НАСКО»	8,79		
Республика Тыва											
ООО «Росгосстрах-Сибирь»	94,08	ОАО «Согласие»	55,10	ОАО «Согласие»	45,45	ООО «СК “АВИА”»	54,36	ООО «Росгосстрах-Сибирь»	52,40	ЗАО «КапиталЪ Медицинское Страхование»	100,00
СОАО «Национальная Страховая Группа»	5,92	ООО «Росгосстрах-Сибирь»	22,87	ООО «Росгосстрах-Сибирь»	19,57	ОАО «Согласие»	30,40	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	20,18		
		ОАО «Росстрах»	15,93	ООО «Чешская страховая компания»	10,10	ООО «Росгосстрах-Сибирь»	6,86	ОАО «Росстрах»	18,51		
Республика Хакасия											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	28,98	ОАО «Военно-страховая компания»	24,65	ОАО «РОСНО»	24,84	ОАО «Военно-страховая компания»	26,89	ООО «Росгосстрах-Сибирь»	41,32	ООО «СМК “Надежда”»	50,03
ОАО «Военно-страховая компания»	28,77	ОСАО «Ингосстрах»	11,46	ОАО «Военно-страховая компания»	15,32	ОСАО «Ингосстрах»	14,95	ООО «СМК “Надежда”»	12,74	ООО «СК “Ингосстрах-М”»	49,92
ОАО «ЖАСО»	22,01	ЗАО «СГ “Спасские ворота”»	10,00	ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	12,17	ООО «Росгосстрах-Сибирь»	12,51	ОСАО «Ингосстрах»	11,04		

Добровольное страхование								Обязательное страхование			
Страхование жизни		Страхование имущества		Страхование личное		Страхование ответственности		ОСАГО		ОМС	
наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %
Ростовская область											
ООО «СК "Адмирал"»	33,58	ООО «Росгосстрах-Юг»	15,68	ОАО «ЖАСО»	23,63	ОАО «СО "АФЕС"»	29,63	ООО «Росгосстрах-Юг»	27,39	ЗАО «МАКС-М»	47,64
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	22,87	ООО «СГ "Адмирал"»	13,22	ЖАСО «Литерполис»	10,74	ОАО «СК "Москва"»	10,72	ЗАО «СКПО-УралСиб»	17,70	ЗАО «СК "Айболит"»	30,26
ЗАО «АИГ страховая и перестраховочная компания»	17,51	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	6,22	ООО «МСК "АсСтра"»	10,57	ООО «СГ "Адмирал"»	5,95	ООО «СГ "Адмирал"»	10,29	ООО «МСК "АсСтра"»	19,38
Рязанская область											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	43,92	ООО «Росгосстрах-Центр»	25,69	ОАО «РОСНО»	21,82	ООО «Росгосстрах-Центр»	21,49	ООО «Росгосстрах-Центр»	34,63	ОАО «РОСНО-МС»	46,24
ЗАО «СК "Фондовый резерв"»	25,91	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	12,71	ООО «МСК "Страж"»	14,07	ООО «СОТ-ТРАНС СО "Трубопровод"»	17,05	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	18,08	ООО «МСК "Ока"»	37,03
ЗАО «САК "Альянс"»	9,09	ЗАО «СГ "УралСиб"»	7,57	ОАО «ЖАСО»	9,30	ООО «НСК "Рекон"»	11,97	ООО «МСК "Страж"»	11,46	ОАО «Газпром-медстрах»	16,04
Самарская область											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	28,4	ОАО «Согласие»	17,6	ОАО «СК "Прогресс-Гарант"»	12,4	ООО «СК "Инвестфлот"»	15,4	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	25,2	ЗАО «СК "Самара-Мед"»	35,2
ЗАО «САК "Альянс"»	17,5	ЗАО «СК "Самара-АСКО"»	9,6	ООО «МСК "АСКО-ВАЗ"»	11,4	ЗАО «СК "Самара-АСКО"»	14,5	ЗАО «СК "Самара-АСКО"»	9,1	ООО «МСК "АСКО-ВАЗ"»	24,3
ЗАО «АИГ страховая и перестраховочная компания»	15,5	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	5,7	ОАО «ЖАСО»	11,3	ОАО «СО "Астро-Волга"»	9,8	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	6,7	ЗАО «МАКС-М»	21,3
Саратовская область											
ЗАО «СО "Дисконт"»	86,6	ООО «СГ "Поддержка"»	15,1	ОАО «ЖАСО»	21,6	ЗАО «СК "Самара-АСКО"»	57,0	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	38,5	ЗАО «МАКС-М»	27,2
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	5,7	ОАО «РОСНО»	8,9	ОАО «СК "СОГАЗ"»	21,1	ОАО «СК "СОГАЗ"»	9,6	ОАО «РОСНО»	10,8	ОАО «Газпром-медстрах»	24,6
ОАО «ЖАСО»	2,7	ОАО «СК "СОГАЗ"»	8,0	ОАО «РОСНО»	8,3	ОАО «РОСНО»	6,9	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	5,7	ОАО «РОСНО-МС»	19,9
Сахалинская область											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	57,2	ООО «СК "Нефтеполис"»	44,6	ООО «СК "Нефтеполис"»	22,7	ООО «СК "Нефтеполис"»	50,3	ООО «Росгосстрах – Дальний Восток»	30,5	ОАО «Газпром-медстрах»	55,8
ОАО «ЖАСО»	22,2	ЗАО «СК "АКОМС"»	14,4	ОАО «ЖАСО»	17,2	ЗАО «СК "СПЕКТР АВИА-С"»	14,4	ОСАО «Россия»	18,1		
ООО «Росгосстрах – Дальний Восток»	10,3	ОАО «Военно-страховая компания»	4,7	ЗАО «СахЖАСО»	15,3	ОСАО «Ингосстрах»	10,6	ООО «СК "Нефтеполис"»	11,1	«ДальРосмед»	44,2

Добровольное страхование								Обязательное страхование			
Страхование жизни		Страхование имущества		Страхование личное		Страхование ответственности		ОСАГО		ОМС	
наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %
Свердловская область											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	37,0	ОАО «РОСНО»	9,0	ОАО «СК «СОГАЗ»	13,8	ОАО «СО «АФЕС»	24,2	ООО «Росгосстрах-Урал»	25,3	ООО «СМК «Урал-Рецепт М»»	19,0
ЗАО «АИГ страховая и перестраховочная компания»	22,0	ООО «СК «СЕВЕРНАЯ КАЗНА»	7,9	ОАО «ЖАСО»	10,8	ОАО «СК «СОГАЗ»	16,7	ООО «СК «СЕВЕРНАЯ КАЗНА»	15,6	ЗАО «СК «Мединком»	18,4
ООО «СК «Урал-АИЛ»»	6,8	ООО «Росгосстрах-Урал»	7,2	ЗАО «СК «Мединком»»	6,0	ООО «Уральская окружная страховая компания»	8,1	ООО «СК «УРАЛРОС»»	7,2	ООО «МСК «Астрamed-МС»»	13,4
Смоленская область											
ООО «СК «Финстрах»»	83,9	ООО «Росгосстрах-Центр»	17,8	ОАО «РОСНО»	22,2	ОАО «Военно-страховая компания»	16,1	ОАО «Росгосстрах» ООО «Росгосстрах-Центр»	23,3	ОАО «РОСНО-МС»	59,8
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	15,3	ОАО «САК «ЭНЕРГО-ГАРАНТ»»	13,4	ОАО «САК «ЭНЕРГО-ГАРАНТ»»	20,9	ЗАО «СК «Мегарусс-Д»»	12,4	ЗАО «СГ «Спасские ворота»»	13,0	ОАО «Газпром-медстрах»	10,2
ООО «Росгосстрах-Центр»	0,5	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	10,7	ООО «СК «НАСТА»»	10,0	ОАО «РОСНО»	11,7	ОАО «Военно-страховая компания»	9,1		
Ставропольский край											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	73,9	ООО «Росгосстрах-Юг»	25,2	ООО «Росгосстрах-Юг»	30,65	ОАО «СК «СОГАЗ»	39,2	ОАО «Росгосстрах» ООО «Росгосстрах-Юг»	46,6	ОАО «МСК «ЭМЭСК»»	66,2
ООО «Росгосстрах-Юг» ООО «СК «Росгосстрах-Жизнь»»	10,4	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	11,2	ОАО «СК «СОГАЗ»	24,3	ЗАО «ССК-М»	10,8	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	8,9	ЗАО «МСК «Солидарность для жизни»»	32,0
ООО «СК «Ингосстрах ЛМТ»»	10,2	ОАО «СК «СОГАЗ»»	9,5	ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	9,4	ОАО «САК «ЭНЕРГО-ГАРАНТ»»	9,2	ОСАО «Ингосстрах»	6,0	ОАО «РОСНО-МС»	0,9
Тамбовская область											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	53,6	ООО «Росгосстрах-Центр»	32,6	ЗАО «СГ «Уралсиб»»	20,2	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	23,9	ООО «Росгосстрах-Центр»	50,9	ЗАО «МСК «Солидарность для жизни»»	59,7
ЗАО «САК «Альянс»»	37,8	ОАО «Военно-страховая компания»	13,7	ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	11,6	ОАО «РОСНО»	22,5	ЗАО «СГ «Спасские ворота»»	10,2	ООО «СМК «АИР»»	40,3
ЗАО «СК «Фондовый резерв»»	3,9	ЗАО «СГ «Уралсиб»»	9,4	ОАО «ЖАСО»	11,5	ООО «СО «Регион Союз»»	14,2	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	7,6		
Тверская область											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	66,5	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	21,4	ОАО «РОСНО»	19,2	ОАО «ГСК «Скиф-Тверь»»	66,3	ООО «Росгосстрах-Центр»	21,0	ЗАО «МАКС-М»	68,9

Добровольное страхование								Обязательное страхование			
Страхование жизни		Страхование имущества		Страхование личное		Страхование ответственности		ОСАГО		ОМС	
наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %
ОАО «СК "Регионгарант"»	11,4	ОАО «Росгосстрах» ООО «Росгосстрах-Центр»	15,3	ОАО «Военно-страховая компания»	12,0	ОСАГО «РЕСО-Гарантия»	8,1	ОСАГО «РЕСО-Гарантия»	13,1	ООО «СМК "РЕСО-Мед"»	14,8
ОАО «ЖАСО»	9,1	ОАО «Военно-страховая компания»	10,3	ООО «Росгосстрах-Центр»	9,6	ОАО «Военно-страховая компания»	8,0	ЗАО «Межрегиональное страховое соглашение»	12,2	ОАО «РОСНО-МС»	13,4
Томская область											
ООО «СК "Коместра-Томь"»	63,4	ОАО «СК "СОГАЗ"»	19,1	ОАО «СК "СОГАЗ"»	38,9	ЗАО «АИГ страховая и перестраховочная компания»	60,2	ООО «Росгосстрах-Сибирь»	26,2	ЗАО «МАКС-М»	58,2
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	19,9	ОАО «Согласие»	8,6	ОАО «СК "Прогресс-гарант"»	13,0	ОАО «СК "СОГАЗ"»	15,8	ЗАО «СГ "Уралсиб"»	13,4	ООО «СК "Медика-Томск"»	40,5
СОО «Национальная Страховая Группа»	6,7	ЗАО «СГ "Уралсиб"»	8,1	ЗАО «МАКС»	7,3	ООО «СК "Коместра-Томь"»	3,2	ОАО «СК "СОГАЗ"»	9,0	ОАО «Газпром-медстрах»	1,3
Тульская область											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	54,1	ООО «Росгосстрах-Центр»	10,9	ООО «МСК "ВИРМЕД"»	24,5	ООО «Росгосстрах-Центр»	14,5	ОАО «Росгосстрах» ООО «Росгосстрах-Центр»	35,8	ООО «МСК "ВИРМЕД"»	66,2
ЗАО «СГ "Спасские ворота"»	12,6	ОАО «Военно-страховая компания»	9,9	ООО «СК "ВИРМЕД-РЕЗЕРВ"»	23,7	ОАО «Военно-страховая компания»	11,6	ЗАО «СГ "Спасские ворота"»	12,6	ЗАО «КапиталЪ Медицинское Страхование»	33,8
ОАО «Росгосстрах» ООО «Росгосстрах-Центр»	14,1	ООО «СК "Куранты"»	7,8	ОАО «РОСНО»	9,5	ООО «СК "Росинвест"»	10,6	ОСАГО «РЕСО-Гарантия»	9,9		
Тюменская область											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	27,9	СГ «Югория»	28,2	ОАО «СК "СОГАЗ"»	35,8	ООО «СО "Сургут-нефтегаз"»	25,7	ООО «Росгосстрах-Урал»	34,4	ОАО «Газпром-медстрах»	53,9
ООО «СО "Сургут-нефтегаз-жизнь"»	18,1	ООО «Росгосстрах-Урал»	15,2	ООО «СО "Сургут-нефтегаз"»	21,3	СГ «Югория»	16,5	СГ «Югория»	13,6	ЗАО «КапиталЪ Медицинское Страхование»	17,1
ЗАО «СК "Фондовый резерв"»	16,5	ООО «СО "Сургут-нефтегаз"»	15,2	СГ «Югория»	10,5	ООО «Росгосстрах-Урал»	6,6	ОАО «РОСНО»	11,3	ЗАО «СК "Железнодорожный страховой фонд"»	13,3
Удмуртская Республика											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	38,4	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	27,2	ОАО «МРСК»	21,7	ОАО «МРСК»	24,8	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	43,9	ООО «СК "Ингосстрах-М"»	52,3

Добровольное страхование								Обязательное страхование			
Страхование жизни		Страхование имущества		Страхование личное		Страхование ответственности		ОСАГО		ОМС	
наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %
ООО «Росгосстрах-Поволжье»	21,6	ООО «СК "НАСТА"»	10,7	ООО «СК "Стриж"»	15,2	ОАО «Военно-страховая компания»	13,0	ЗАО «Межрегиональное страховое соглашение»	17,2	ЗАО «КапиталЪ Медицинское Страхование»	20,5
ОАО «Военно-страховая компания»	15,0	ОАО «МРСК»	7,9	ОАО «Военно-страховая компания»	7,4	ООО «СК "Нефтеполис"»	10,3	ООО «СГ "Региональный Альянс"»	4,4	ООО «Росгосстрах-Удмуртия»	11,9
Ульяновская область											
ООО «СК "Фламинго"»	54,4	ЗАО «СК "НИК"»	25,2	ОАО «СК "Аскомед"»	19,2	ЗАО «СК "НИК"»	83,6	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	36,3	ЗАО «КапиталЪ Медицинское Страхование»	45,5
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	19,9	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	19,3	ООО «СК "Лойд-Сити"»	12,4	ОАО «СК "СОГАЗ"»	2,84	ОСАО «Россия»	17,3	ЗАО «МСК "Солидарность для жизни"»	37,5
ЗАО «СК "НИК"»	15,5	ОАО «Военно-страховая компания»	6,6	ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	9,0	ОАО «РОСНО»	2,1	ООО «СГ "АСКО"»	7,0	ОАО «РОСНО-МС»	13,0
Хабаровский край											
ЗАО «СК "Колымская"»	59,3	ООО «СК "Паритет-СК"»	24,7	ОАО «ЖАСО»	33,2	ОСАО «Ингосстрах»	40,8	ОАО «Росгосстрах» ООО «Росгосстрах – Дальний Восток»	30,6	ООО «СК "Даль-Росмед"»	38,6
ЗАО «ДИГ страховая и перестраховочная компания»	12,4	ОСАО «Ингосстрах»	11,5	ОАО «РОСНО»	10,4	ОАО «ДальЖАСО»	13,6	ОСАО «Ингосстрах»	30,6	ОАО «Газпром-медстрах»	36,4
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	9,4	ОАО «Военно-страховая компания»	10,3	ОАО «ДальЖАСО»	9,7	ЗАО «СК "СПЕКТР АВИА-С"»	8,3	ЗАО «СГ "Спасские ворота"»	5,2	ООО «СК "Восток-Мед"»	12,3
Челябинская область											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	38,5	ОАО «СК "СКМ"»	19,2	ОАО «СК "СКМ"»	28,0	СОАО «Национальная Страховая Группа»	71,8	ОАО «Росгосстрах» ООО «Росгосстрах-Урал»	27,6	ООО «СМК "Астра-Металл"»	90,3
ООО «СК "Таганай-АСКО"»	12,0	ООО «СК "ЮЖУРАЛ-АСКО"»	8,9	ОАО «ЖАСО»	12,6	ЗАО «СК "Южурал-ЖАСО"»	3,3	ООО «СК "ЮЖУРАЛ-АСКО"»	25,4	ООО «СК "Ингосстрах-М"»	4,6
ЗАО «Сибирская страховая компания»	8,5	СОАО «Национальная Страховая Группа»	8,4	СОАО «Национальная Страховая Группа»	7,8	ОАО «Военно-страховая компания»	3,0	ОАО «СК "СКМ"»	8,2	ЗАО «КапиталЪ Медицинское Страхование»	2,6
Чеченская Республика											
–	–	ООО «СК "Форвард"»	21,33	ООО «СК "Нефтеполис"»	57,85	ООО «СК "Нефтеполис"»	44,45	ООО «СО "МИКОРА"»	30,61	ЗАО «МАКС-М»	65,23
–	–	ООО «СК "Технополис"»	19,62	ОАО «СК "ЭНИ"»	19,58	ОАО «СК "Гранит"»	13,01	ОСАО «Ингосстрах»	15,32	ЗАО «СГ "Уралсиб"»	34,77
–	–	ООО «СГ "Поддержка"»	19,17	ОСАО «Ингосстрах»	8,74	ООО «СО "МИКОРА"»	12,44	ООО «СО "Поддержка-Гарант"»	14,02		

Добровольное страхование								Обязательное страхование			
Страхование жизни		Страхование имущества		Страхование личное		Страхование ответственности		ОСАГО		ОМС	
наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %	наименование СК	доля, %
Читинская область											
ОАО «ЖАСО»	42,83	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	20,22	ОАО «ЖАСО»	71,81	ОАО «ЖАСО»	32,38	ООО «Росгосстрах-Сибирь»	30,79	ОГУП «ГСМК "Забайкал-медстрах"»	54,43
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	35,72	ЗАО «СК "Агро-страхование-Сибирь"»	18,58	ЗАО «МАКС»	9,05	ОАО «Военно-страховая компания»	12,64	ЗАО «СГ "Спасские ворота"»	22,59	ОАО «СКМ "Вита"»	37,97
ООО «Росгосстрах-Сибирь» ООО «СК "Росгосстрах-Жизнь"»	13,61	ОАО «Альфа-Страхование»	9,80	ОАО «Альфа-Страхование»	2,68	ОСАО «Ингосстрах»	10,97	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	12,88		
Чувашская Республика											
ООО «СК "Росгосстрах-Жизнь"» ООО «Росгосстрах-Поволжье»	60,42	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	26,99	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	17,80	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	22,50	ООО «Росгосстрах-Поволжье»	42,99	ОАО «СК "Чувашия-Мед"»	87,90
ООО «СК "Альянс РОСНО Жизнь"»	12,97	ООО «СК "РЕАЛ"»	12,02	ОАО «СК "Чувашия-Мед"»	15,45	ОАО «Военно-страховая компания»	13,11	ЗАО «СГ "Спасские ворота"»	7,56	МУП «Страховая больничная касса»	12,10
ОСАО «РЕСО-Гарантия»	11,28	ОАО «СК "Чувашия-Поддержка"»	12,95	МУП «Страховая больничная касса»	10,17	ОАО «РОСНО»	9,62	ООО «СК "Дженерал Резерв"»	6,31		
Чукотский автономный округ											
СОАО «Национальная Страховая Группа»	73,33	ЗАО «САК "Альянс"»	48,97	ООО «СКГП "Трансгаз Северо-Запад"»	46,07	ЗАО «СГ "Спасские ворота"»	98,90	ЗАО «СГ "Спасские ворота"»	69,88	-	-
ООО «Росгосстрах – Дальний Восток»	26,67	ЗАО «СГ "Спасские ворота"»	20,81	ЗАО «СГ "Спасские ворота"»	44,05	ООО «СК "Нефтеполис"»	0,20	ООО «Росгосстрах – Дальний Восток»	27,55	-	-
-	-	НЭСО	12,98	ОАО «Энергетическая страховая компания»	8,27	СОАО «Национальная Страховая Группа»	0,05	ОАО «Энергетическая страховая компания»	1,56	-	-
Ярославская область											
ЗАО «Русский Стандарт Страхование»	48,36	ООО «Росгосстрах-Центр»	22,59	ОАО «ЖАСО»	50,80	ООО «Росгосстрах-Центр»	10,54	ООО «Росгосстрах-Центр»	44,92	ЗАО «СК "Экофонд"»	36,01
ОАО «ЖАСО»	22,97	ООО «СК "Нефтеполис"»	8,10	ООО «Росгосстрах-Центр»	13,35	ОАО «Военно-страховая компания»	10,49	ОСАО «РЕСО-Гарантия»	6,75	ООО «СК "Ингосстрах-М"»	31,87
ОСАО «РЕСО-Гарантия»	9,93	ОАО «СК "ТЭСТ-ЖАСО"»	7,23	ОАО «РОСНО»	5,03	ОАО «Согласие»	9,25	ОАО «Согласие»	5,71	ОАО «СК "Арсенал"»	31,31

Битва за конкуренцию

Под редакцией И. Ю. Артемьева, составитель И. В. Кашунина

Книга освещает вопросы антимонопольной политики в Российской Федерации за период с 2004 по 2008 г. Содержит анализ нового антимонопольного и рекламного законодательства, законодательства о госзаказе, обзоры о состоянии конкуренции в различных отраслях экономики, примеры из практики Федеральной антимонопольной службы, международный опыт антимонопольного регулирования. В книге представлены приоритетные направления деятельности российского антимонопольного органа, отзывы и оценки экспертов, планы ФАС России на будущее.

Авторский коллектив

И. Кашунина	Е. Захаркина	В. Ефимов
А. Голомолзин	А. Кинев	Д. Рутенберг
А. Кашеваров	А. Сушкевич	Ю. Бондарева
П. Субботин	Т. Никитина	Т. Нижегородцев
А. Цариковский	М.Евраев	С. Вершинин
А. Цыганов	А. Пироженко	А. Ульянов
А. Доценко	В. Королев	Л. Давыдова

© 2009 ФАС России

ISBN 5-901541-04-9

Издатель: ООО «ТМ-Менеджмент»,
105066, Москва, ул. Ольховская, д. 16, стр. 6,
тел.: (495) 799-8248 • www.tmproject.ru