

КОНКУРЕНЦИЯ В ФАС И В ПРОФИЛЬ

Заместитель руководителя Федеральной антимонопольной службы России Максим Овчинников рассказал журналу «Госзаказ» о работе ведомства, а также о собственном видении ситуации с конкуренцией в стране.

— По данным Global Competition Review, ФАС России ежегодно возбуждает больше дел, чем все антимонопольные органы мира, вместе взятые. Как вы думаете, с чем это связано?

— С тем, что мы хорошо работаем. Шучу. Во-первых, у нас огромная страна. И количество дел, соответственно, несоизмеримо больше, чем, например, в отдельных странах Европы. Причем значение имеет не столько количество подконтрольных субъектов, сколько их положение на рынке. Большое расстояние между отдельными регионами страны в сочетании с неразвитой инфраструктурой создает условия для наличия

у отдельных хозяйствующих субъектов доминирующего положения и чем больше таких субъектов, тем больше потенциальных нарушений мы имеем. Таким образом, в стране огромное количество локальных монополистов, которого практически нет в других странах. Во-вторых, кроме большого размера, нам в наследство от СССР досталась «тяжелая» структура экономики. В Советском Союзе создавались уникальные промышленные комплексы, технологически объединяющие между собой сразу несколько производств. К таковым можно отнести комплекс в Пикалево — это «Пикалевский глиноземный завод», «Пикалевский цемент» и «Метаким», которые связаны единой технологической цепью и явля-

ются друг для друга монополистами. Такие взаимосвязанные предприятия есть по всей стране. И между ними очень часто возникают конфликты, которые в конечном счете становятся предметом антимонопольных расследований. В-третьих, в большинстве естественно монопольных отраслей отсутствуют жесткие правила регулирования недискриминационного доступа потребителя к услугам монополистов. Вследствие отсутствия либо низкого качества таких правил возрастают риски нарушений, количество которых и определяет ту самую статистику Global Competition Review.

При этом если посмотреть на структуру выявляемых ФАС России нарушений, то можно увидеть, что порядка 40% — это нарушения со стороны органов власти. Конкуренция как предмет экономической политики в регионах не является приоритетным. Это наша ментальность, которую необходимо менять и которая уже медленно, но меняется.

— И что с этим наследством можно сделать?

— Мы стремимся, так скажем, к просвещенному регулированию. Стремимся предупредить случаи нарушений, очертив границы, в которых можно действовать. Для рынка очень важно понимать, что допустимо, что можно считать незаконным и какие последствия могут возникнуть в результате нарушения. В этой части можно выделить следующие направления.

Первое. По аналогии с Европейской комиссией мы активно используем институт разъяснений и разрабатываем весьма объемные гайды для сотрудников антимонопольного органа и представителей бизнеса. К таким гайдам можно отнести «Принципы экономического анализа практик ценообразования доминирующих субъектов». Этот документ определяет так называемую тихую гавань для доминирующих субъектов в части ценообразования. Если крупный бизнес остается в «тихой гавани», к нему нет никаких вопросов со стороны ФАС России. «Принципы экономического анализа практик ценообразования доминирующих субъектов» направлены на то, чтобы цены доминирующих субъектов исследовались в соответствии с экономической наукой. Данные принципы предусматривают проведение глубокого экономического анализа, то есть предписывают антимонопольному органу учитывать множество экономических характеристик товарных рынков: например, структуру товаропотоков, соотношение логистических затрат, связанных с доставкой товара до места потребления, и его стоимости; уровень цен, сложившийся на иных товарных рынках



со сравнительно развитой конкурентной средой; соотношение объема производства, при котором достигается эффект от масштаба, и объема спроса на товар на внутреннем рынке; государственное регулирование; характеристики функционирования рынков следующего передела и т.д.

Для того чтобы признать нарушение, антимонопольный орган должен осуществить оценку всех этих характеристик и доказать, что цена экономически не обоснована. У хозяйствующего субъекта при этом появляются дополнительные возможности для защиты своих интересов. Таким образом, служба сама себя ограничивает — это абсолютно европейский подход.

— Что вы имеете в виду, говоря о европейском подходе?

— Подобные подходы применяются и в Европе, и в Америке, и в Азии, но такого подробного документа, описывающего принципиальную методологию, нет. Есть практики. Но дело в том, что крупных дел, связанных с монопольно-высокой ценой в Европе, было порядка шести за всю историю существования этого состава. Поэтому эти принципы никогда и нигде не были прописаны в виде целостной концепции.

— То есть это наши проблемы?

— В таком масштабе — да. И это тяжелое наследие нашей экономики. Хотя сейчас крупный биз-

нес уже в основном цивилизованный и играет по правилам. К примеру, на металлургическом рынке за последние 5–6 лет количество нарушений существенно сократилось. За счет применения тех же «Принципов», внедрения мониторинга ценообразования и условий заключаемых контрактов по монопольным видам продукции, а также торговых политик, предусматривающих недискриминационный доступ потребителя к товару.

— Рассматриваемые «Принципы» применимы на сырьевом рынке, на рынке полуфабрикатов, металлургической продукции и рынке строительных материалов. Будут ли подобные принципы распространяться на другие рынки?

— «Принципы» не применимы на рынках инновационных товаров, рынках услуг, а также на рынках, где наравне со свойствами товара торговая марка определяет предпочтения потребителя.

Например, на рынке инновационных товаров новое изделие может качественно отличаться от предыдущего, обладать какими-то новыми свойствами, возможностями. Устанавливать ограничения по цене — значит лишать производителя стимула изобретать новое. Наши решения должны быть выверены и правильными, иначе они могут привести к негативным стимулам, затормозить прогресс.

Второе. За последние 5–6 лет служба активно внедряет в деятельность доминирующих субъек-

тов торговые политики, обеспечивающие равный доступ потребителей к монопольному товару. Это документ, который детально описывает весь процесс реализации доминирующим субъектом производимого им товара, что делает этот процесс прозрачным для всех потребителей и позволяет им эффективно защищать свои права. Такие политики были разработаны и внедрены на металлургических и рудно-сырьевых рынках, рынках строительных материалов, рынках нефтяных продуктов и т.д. Практика показывает, что наличие торговой политики снижает количество нарушений.

Третье. На проблемных рынках антимонопольный орган проводит периодические мониторинги ценообразования. Это позволяет оперативно выявлять нарушения и повышает вероятность наказания для нарушителя. В условиях высокой вероятности выявления нарушения количество злоупотреблений снижается.

Четвертое. ФАС России в рамках совершенствования законодательства расширяет применение так называемого института предупреждения нарушений антимонопольного законодательства. Этот институт позволяет на ранней стадии не допустить нарушения и, как следствие, ассоциируемых с ним негативных последствий.

— Как вы оцениваете состояние конкуренции?

— По требованиям законодательства мы обязаны производить анализ товарного рынка. Это



весьма долгий, кропотливый и трудоемкий процесс. Пишем запросы, собираем данные компаний, проводим социологические исследования. Данные эти агрегируются, обрабатываются, и уже на основании этих решений принимаются решения о возбуждении или невозбуждении дел. Весь порядок проведения анализа товарных рынков регламентирован приказом ФАС России № 220, зарегистрированным в Минюсте России. Такого детального порядка на уровне утвержденного ведомственного документа и обязательного к исполнению нет ни в Еврокомиссии, ни в США.

При анализе товарного рынка антимонопольный орган должен учитывать все нюансы его функционирования и тенденции развития. От этого зависит обоснованность решения, как следствие, его судебная перспектива. По практике практически во всех делах центрального аппарата по злоупотреблению доминирующим положением предметом обжалования в суде являются в том числе результаты анализа товарного рынка.

— Есть ли подобные документы, описывающие подходы к анализу соглашений между участниками рынка?

— Да, пару лет назад службой разработаны большие разъяснения, определяющие подходы антимонопольного органа к анализу соглашений о совместной деятельности, содержащих требования сторон к отказу от конкуренции между собой. Общий принцип данного документа состоит

в следующем — если реализация совместного инвестиционного проекта невозможна без включения в соглашение о совместной деятельности положений, ограничивающих конкуренцию между сторонами такого соглашения, и при этом экономические выгоды от реализации инвестиционного проекта перевесят потери от ограничения конкуренции, тогда такого рода соглашение необходимо признавать допустимым. Правда, есть некоторые оговорки. Например, установлено требование о том, что стороны имеют право отказываться от конкуренции между собой только на срок окупаемости инвестиционного проекта и только в том случае, если их совокупная доля на рынке незначительна.

Если стороны имеют существенную рыночную власть и в совокупности их доля превышает 35%, а также если существуют какие-то ограничения по переключению потребителя с одного поставщика на другого или существуют какие-то ограничения по импорту продукции, либо существуют какие-либо иные барьеры по входу на рынок, то такое соглашение будет иметь в большей мере негативные последствия для рынка, нежели позитивные. Как следствие, такое соглашение должно быть запрещено.

Соглашение между хозяйствующими субъектами, имеющими в совокупности более 35% доли на рынке должно пройти фильтр на предмет допустимости. Такое соглашение между участниками рынка может быть признано допустимым только по 13-й статье о защите конкуренции. В 13-й статье прописано три критерия (такой подход соот-

ветствует практике Европейского союза), на основании которых такого рода соглашения могут признаваться допустимыми. Соглашение, которое предполагает отказ от конкуренции между участниками с высокими долями, на рынке может быть признано допустимым, только в случае если оно приводит к повышению благосостояния потребителя. Если сам потребитель от этого соглашения выигрывает. Например, за счет того, что снижаются издержки и, соответственно, снижается стоимость продукции и потребитель получает товар дешевле. Либо за счет этого соглашения будет расширен ассортимент продукции, существенно улучшится качество и т.п. Второе. Соглашение может быть признано допустимым, если оно предусматривает инновации. И третье, это соглашение не должно налагать никаких ограничений на третьих лиц. Если соглашение соответствует этим трем критериям, то подобное соглашение может быть признано допустимым.

Однако если ФАС признает, что участники имеют такую рыночную власть, что соглашение между ними ведет к полному устранению конкуренции с рынка, то такое соглашение недопустимо при любых обстоятельствах. Потому что в долгосрочной перспективе негативные последствия такого рода соглашения превышают позитивный эффект.

— Глава ФАС Игорь Артемьев признал низкий уровень конкуренции системным недостатком в госзакупках. Более половины всех аукционов и конкурсов проходят с одним участником. Складывается впечатление, что бизнес идет в госзаказ неохотно. Как вы думаете, почему?

— Это немного не моя тема. Думаю, что очень сильное недоверие. Бизнес не верит, что можно выиграть честно. Мы часто сталкиваемся с различными махинациями на торгах как со стороны чиновников, так и со стороны самого бизнеса. Сговоры на торгах, к сожалению, массовое явление. А выявлять и доказывать в суде такие сговоры достаточно трудно и долго.

Проблема вовлечения малого бизнеса в госзаказ также остается нерешенной. Малый бизнес очень неорганизованный. Он не может сплотиться и отстаивать свои интересы. У малого бизнеса нет на это ресурсов.

— По поводу СМП. 44-й Федеральный закон определил норму закупок у субъектов малых предприятий на уровне 15%. Не кажется ли вам, в предписании этой нормы есть ограничение конкуренции? То же с импортозамещением.



— Это стратегические моменты. Существует правильное стремление увеличить долю малого бизнеса в госзаказе. Закрепленные законодательно 15% — элемент воздействия на государственных заказчиков. Госзаказ — гарантированный относительно выручки, загрузки и занятости элемент экономики. Безусловно, у малых предприятий в условиях спада нет возможности активно развиваться. Создавая рыночную экономику, необходимо стимулировать элементы поддержки малого бизнеса. Малый и средний бизнес нужны не только для того, чтобы кто-то что-то производил. Это прежде всего рабочие места. Малый бизнес нужен для того, чтобы снизить социальную нагрузку на бюджет. Возможно, директива — не лучший путь. Однако по-другому не получается.

Хотя, на мой взгляд, политика должна быть построена на стимулировании. Как это происходит, например, с импортозамещением. Как вы, вероятно, знаете, создаются всевозможные привилегии для отечественного производителя. В автопроме, например, это льготы на ввоз запчастей для автомобилей, которые собираются на территории России, всевозможные льготные программы, как субсидирование процентной ставки по кредитам на произведенный в России автомобиль, программы утилизации и т.д.

Не надо ожидать, что все сразу станет хорошо. Есть определенная инерционность. Однако чтобы через десять лет все работало, этим надо заниматься сейчас. ■

