УДК 338.24.2

Мальцева О.В.

Развитие системы мер антимонопольного регулирования в России

В статье рассмотрена практика антимонопольного регулирования в российской экономике и предложены дальнейшие перспективы.

Ключевые слова: антимонопольное регулирование, конкуренция, злоупотребление доминирующим положением, соглашения и согласованные действия хозяйствующих субъектов, недобросовестная конкуренция, институты предупреждения и предостережения.

В 2012-2013 гг. ведется активное совершенствование правовых основ конкуренции. В 2012 г. вступил в силу «третий антимонопольный пакет», который существенно модифицировал действующие нормы антимонопольного законодательства. К числу важных новаций следует отнести: дополнительные условия, при которых цена не признается монопольно высокой; введение в оборот термина «картель», разграничение понятий «соглашение» и «согласованные действия»; допустимость горизонтальных соглашений о совместной деятельности; корректировка регулирования вертикальных соглашений; требования к торгам, запросу котировок и проведению аукционов; введение институтов предостережений и предупреждений; изменение механизма контроля сделок экономической концентрации.

Распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. №2579-р утверждена дорожная карта «Развитие конкуренции и совершенствования антимонопольного законодательства», в которой определяется перечень мероприятий по развитию конкуренции на 2013 -2015 годы. Данный перечень предусматривает общесистемные мероприятия по развитию конкуренции («включение функций по развитию конкуренции в приоритеты деятельности органов исполнительной власти; внедрение лучших практик развития конкуренции в субъектах Российской Федерации; снижение доли государственного сектора в экономике; развитие конкуренции в инфраструктурных отраслях, включая сферы естественных монополий; развитие конкуренции при осуществлении закупок; упрощение деятельности предпринимателей в рамках антимонопольного регулирования; повышение уровня защиты прав потребителей»[1], а также перечень мероприятий по развитию конкуренции в отдельных отраслях (рынки лекарственных препаратов, медицинских услуг, авиаперевозок, услуг связи, услуг дошкольного образования, нефтепродуктов).

Президиумом ФАС России 03.07.2013 г. принята «Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013 – 2024 гг.» [2]. Стратегия предлагает видение политики по защите и развитию конкуренции на период до 2024 г., дополняет и детализирует перечень мероприятий, содержащийся в дорожной карте.

Стратегия определяет четыре приоритета в деятельности службы:

1. Создание благоприятной институциональной и организационной среды для эффективной защиты и развития конкуренции;

2. Снижение административных барьеров, препятствующих развитию и свободному функционированию рынков;

3. Обеспечение недискриминационного доступа потребителей к услугам естественных монополий, формирование эффективных механизмов тарифообразования;

4. Создание условий для эффективной конкуренции при размещении государственного и муниципального заказа и реализации на торгах государственного имущества [2].

Вопросы антимонопольной политики и защиты конкуренции уверенно входят в топлист направлений экономической политики последних пяти лет. Подтверждение тому – несколько волн антимонопольных расследований против крупнейших нефтяных компаний, резкая активизация применения норм против участников соглашений, которые квалифици-

руются как сговор, появление миллиардных штрафов, распространение регламентированных торговых практик для крупнейших компаний как условия согласования сделок слияний и устранения выявленных нарушений антимонопольного законодательства [3].

«Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.» определяет важнейшие цели внутренней и внешней политики. Первая и важнейшая из заявленных в стратегии целей – это создание условий для закрепления России в числе государств – лидеров в мировой экономике на основе эффективного участия в мировом разделении труда. Вторая цель – дальнейшая интеграция России в мировую экономику. Третья цель – повышение качества жизни и снижение уровня социального и имущественного неравенства населения [4]. На современном этапе социально-экономического развития России становится очевидным, что достижение поставленных целей практически невозможно при нынешнем уровне развития конкурентных рынков в российской экономике, сохраняющейся в различных секторах высокой степени монополизации, бурном росте теневой экономики, использующей недобросовестные методы конкурентной борьбы и сдерживающей социально-экономическую стабильность в обществе.

Антимонопольное регулирование является важным инструментом защиты конкуренции, обеспечивает непосредственное и оперативное воздействие на угрозы ограничения конкуренции, а также предупреждает их возникновение. Оценить эффективность антимонопольного регулирования возможно на основе анализа практики применения норм закона РФ «О защите конкуренции» в части выявления и пресечения злоупотреблений доминирующим положением, соглашений и согласованных действий хозяйствующих субъектов, ограничивающих конкуренцию, антиконкурентных действий органов исполнительной власти и недобросовестной конкуренции [5].

Количество заявлений, поступающих в антимонопольные органы, и количество выявленных нарушений ежегодно растет. Так, в 2012 г. незначительно (на 1%) возросло число поступивших в органы ФАС России заявлений о нарушении антимонопольного законодательства, при этом количество возбужденных дел за год снизилось на 12%. Всего выявлено 9839 нарушений антимонопольного законодательства, что на 2,9% больше чем в предыдущем году (см. табл.1).

Таблица 1

Динамика структуры выявленных в 2010-2012 годах нарушений Закона о защите конкуренции*

Нормы антимонопольного законодательства	2010		2011		2012	
	Кол-во	%	Кол-во	%	Кол-во	%
Всего	10249	100	9560	100	9839	100
Запрет на злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением (ст.10)	1918	19	2310	24	3029	31
Запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения или согласованные действия хозяйствующих субъектов (ст.11 и ст. 11.1)	440	4	315	3	187	2
Запрет на недобросовестную конкуренцию (ст.14)	676	7	828	9	891	9
Запрет на антиконкурентные акты и действия органов власти (ст. 15-21)	7029	68	5975	62	5618	57
Другие (ст. 25, 34, 35, 38)	186	2	132	2	114	1

** Здесь и далее составлено автором по данным ФАС: «Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2012».*

В законе «О защите конкуренции» в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления установлены следующие нормы по предупреждению и пресечению антиконкурентных актов и действий: запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия органов власти; запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения или согласованные действия между органами власти и между органами власти и хозяйствующими субъектами; антимонопольные требования к торгам, которые проводят органы власти; запрет на передачу прав на государственное или муниципальное имущество без проведения конкурса; правила предоставления государственных и муниципальных преференций.

В актах органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации выявлены следующие основные виды нарушений: необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами; установление запретов на отдельные виды деятельности; установление запретов на перемещение, продажу (обмен, покупку) товаров; указания о приоритетной поставке товаров, о заключении договоров; установление ограничений в выборе продавцов; незаконное предоставление государственной или муниципальной преференции; создание дискриминационных условий; незаконное установление или взимание платежей при предоставлении государственных или муниципальных услуг; совмещение функций органов власти с функциями хозяйствующих субъектов; наделение хозяйствующих субъектов властными функциями.

В соглашениях или согласованных действиях между органами власти и между органами власти и хозяйствующими субъектами наиболее распространены следующие виды нарушений: раздел товарного рынка; ограничение доступа на рынок, выхода с рынка; установление различных цен на один и тот же товар; повышение, снижение или поддержание цен.

Среди других нарушений следует выделить: предоставление в аренду имущества без проведения торгов; распределение маршрутов внутригородских перевозок пассажиров без проведения конкурса; передача функций по управлению многоквартирными домами конкретному хозяйствующему субъекту без проведения открытых конкурсов по отбору управляющих организаций для управления многоквартирными домами.

В отраслевом разрезе преобладают дела по фактам нарушений в сферах операций с недвижимостью, услуг по перевозкам автомобильным транспортом, ЖКХ, торговли и общественного питания.

Следует отметить тот факт, что органы власти активно обжалуют в суде решения антимонопольных органов. Доля решений антимонопольных органов по статье 15 Закона о защите конкуренции, полностью или частично отмененных судами, в общем количестве принятых решений о наличии нарушений в 2012 г. составила около 5%.

Чаще всего суды отменяют решения антимонопольных органов по следующим причинам:

– отсутствие доказательств недопущения, ограничения или устранения конкуренции;

– неверное определение ответчика;

– неверная квалификация нарушения;

– неверное определение границ рынка, отсутствие анализа рынка, на котором ограничена или может быть ограничена конкуренция;

– рассматриваемые действия, бездействие либо акт органа власти не могут быть предметом рассмотрения антимонопольного органа [6].

Среди нарушений со стороны хозяйствующих субъектов лидирующее место занимают нарушения антимонопольного законодательства, связанные со злоупотреблением доминирующим положением (см. табл. 1).

Наиболее распространенными видами злоупотреблений являются: навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора; установление, поддержание монопольно высокой или монопольно низкой цены товара (чаще высокой); необоснованный отказ либо уклонение от заключения договора с отдель-

ными покупателями (заказчиками); необоснованное сокращение или прекращение производства товара.

В 2011–2012 гг. принято несколько важных судебных решений по делам, где крупные продавцы-экспортеры обвинялись в злоупотреблении доминирующим положением в форме назначения монопольно высоких цен на внутреннем рынке или в дискриминации внутренних потребителей (в назначении разных цен на внутреннем и внешнем рынках). Рассматривая экспорт в качестве приоритета и сталкиваясь на экспортных рынках с более интенсивной конкуренцией, компании часто устанавливают для зарубежных покупателей цены ниже, чем для внутренних покупателей. Так, в отношении ООО «Распадский уголь», ООО «Новолипецкий металлургический комбинат», ООО «ВИЗ-Сталь» были возбуждены дела о превышении цен на продукцию для внутренних покупателей над ценами отгрузки на экспорт, что свидетельствует о назначении монопольно высокой цены на внутреннем рынке. ФАС видит выход в разработке методических рекомендаций о справедливых ценах, явно связывающих допустимый уровень на российском рынке с ценами на зарубежных рынках.

Наряду со злоупотреблением хозяйствующими субъектами доминирующим положением соглашения и согласованные действия хозяйствующих субъектов могут оказывать самое негативное влияние на процессы конкуренции. В 2012 г. ФАС России было выявлено 187 нарушений по признаку «заключение ограничивающих конкуренцию соглашений, осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий» (прослеживается тенденция к сокращению количества дел по данному признаку (см. табл. 1).

К важнейшим делам 2012 г. следует отнести следующие:

дело о картеле на рынке жидкой каустической соды (установление участниками картеля цены на соду и раздел рынка по кругу покупателей товара), суд подтвердил правоту антимонопольного органа, по факту организации картеля возбуждено уголовное дело по признакам нарушения пунктов «а» и «в» части 2 статьи 178 УК РФ, наложены административные штрафы на сумму более 1,6 млрд руб.;

дело о «минтаевом картеле», участниками которого являлись 26 компаний-добытчиков минтая; участники привлечены к административной ответственности, проводится защита решения ФАС России в судах [6].

По-прежнему остро проблема антикартельного регулирования в России стоит в таких отраслях, как оптовая и розничная торговля нефтепродуктами; агропромышленный комплекс и розничная торговля; банковская сфера (потребительское кредитование); фармацевтическая промышленность и рынок аптечных услуг; промышленность строительных материалов и металлургическая промышленность.

Наиболее распространенными видами соглашений в 2012 г. были соглашения об установлении или поддержании цен (тарифов), скидок, о создании препятствий доступу на рынок, выходу с рынка, необоснованный отказ от заключения договоров.

Основными направлениями работы ФАС по противодействию картелям в 2012 году стали:

- создание системы противодействия картелям;
- внедрение в практику работы ФАС России и МВД России процедур, обеспечивающих уголовное преследование за картели;
- формирование положительной судебной практики по делам о картелях;
- расследование международных картелей, в том числе возбуждение ряда дел о нарушении антимонопольного законодательства в отношении иностранных юридических лиц [7].

Недобросовестная конкуренция имеет более низкую долю в общем числе выявленных нарушений антимонопольного законодательства за последние три года, и в 2012 г. составила 9% от общего количества выявленных нарушений. По сравнению с 2011 г. в 2012 году количество выявленных случаев недобросовестной конкуренции возросло на 7,6 % (табл. 1).

Динамика структуры форм недобросовестной конкуренции, выявленной в ФАС России в 2011–2012 гг. (см. табл. 2), свидетельствует о том, что в структуре данных нарушений произошли изменения. Так, на 9% возросло число случаев введения потребителя в заблуждение в отношении характера, способа и места производства, потребительских свойств, качества и количества товара или в отношении его производителей.

Таблица 2

Динамика структуры форм недобросовестной конкуренции, выявленной ФАС России в 2011-2012 годах

Формы недобросовестной конкуренции	2011 год		2012 год	
	Кол-во	%	Кол-во	%
Всего:	828	100	891	100
Распространение ложных сведений	131	16	125	14
Введение потребителя в заблуждение	192	23	209	23
Некорректное сравнение	20	2	11	1
Продажа товара с незаконным использованием результатов интеллектуальной деятельности	173	21	138	16
Приобретение и использование исключительного права на средства индивидуализации	43	5	47	5
Незаконное получение, использование, разглашение информации, составляющей коммерческую, служебную и охраняемую законом тайну	1	0	2	0
Прочие нарушения	268	33	359	41

Также на 9% увеличилось число случаев недобросовестной конкуренции, связанных с приобретением и использованием исключительного права на средства индивидуализации юридического лица, средств индивидуализации продукции, работ или услуг. На 34% увеличилось количество принятых антимонопольными органами решений в категории «прочие нарушения».

Результаты контроля за экономической концентрацией свидетельствуют о сокращении числа ходатайств, поданных в антимонопольные органы. В 2012 г. общее количество рассмотренных ходатайств и принятых к сведению уведомлений сократилось почти в 2 раза к 2011 г. за счет снижения в 3 раза уведомлений. За 4 года их суммарное количество снизилось с 49909 до 4437, т.е. более чем в 11 раз, что существенно снизило административную нагрузку на бизнес[8].

Вместе с тем административная нагрузка на бизнес продолжает оставаться достаточно высокой. Для решения проблемы представлялось целесообразным отказаться от уведомительного контроля ряда сделок (действий) экономической концентрации.

Следует отметить, что доля устраненных нарушений антимонопольного законодательства из числа выявленных в 2012 г. составила 8204 (9839), т.е. 83,4%.

Всего в 2012 г. антимонопольными органами вынесено 24 074 постановления о наложении административного штрафа (с учетом отмененных судом) на общую сумму почти 12,2 млрд руб. Из их числа 6 657 постановлений вынесено в связи с нарушением антимонопольного законодательства, при этом сумма наложенного штрафа составила более 11,6 млрд рублей, большая часть этой сумы пришлась на «оборотные» штрафы. Обжаловано постановлений о наложении штрафов 5193, и отменены 1093 постановления [8].

«Третьим антимонопольным пакетом» в антимонопольное законодательство введены два новых института: предупреждения и предостережения.

Предупреждения о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, выдаются антимонопольными органами

хозяйствующим субъектам, занимающим доминирующее положение на товарном рынке. Цель выдачи предупреждений – пресечение действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции. Предупреждение может быть выдано либо до возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства, либо в период рассмотрения дела о таком нарушении. Если хозяйствующий субъект выполнил предупреждение, дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается, такой хозяйствующий субъект не подлежит административной ответственности.

Практика применения института предупреждений в течение 2012 г. показала, что использование новых полномочий позволяет оперативно реагировать на нарушения антимонопольного законодательства, содействовать скорейшему их устранению и разрешению спорных правоотношений. Применение нового института оказало существенное влияние на сокращение количества дел, так, в 2012 г. по сравнению с 2011 г. их число сократилось более чем в 2,5 раза [6].

В 2012 г. антимонопольные органы выдали предупреждения хозяйствующим субъектам, действующим на следующих товарных рынках: технологического присоединения к электрическим сетям; услуг по передаче электрической энергии; технологического присоединения к тепловым сетям; услуг телефонной связи, в том числе международной; услуг по управлению многоквартирными домами; водоснабжения и водоотведения; размещения твердых бытовых отходов; установки приборов учета; услуг по техническому обслуживанию внутридомового газового оборудования; газоснабжения; перевозки пассажиров автомобильным транспортом, перевозки грузов; услуг парковки; предоставления торговых мест в аренду.

Кроме того, хозяйствующим субъектам, в действиях которых выявлены нарушения антимонопольного законодательства, в отчетном периоде выдано 106 предписаний о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства, на сумму более 395 млн руб. [6].

Предостережения о недопустимости совершения действий, которые могут привести к нарушению антимонопольного законодательства, антимонопольные органы направляют должностным лицам хозяйствующих субъектов, публично заявляющим о планируемом поведении на товарном рынке, если такое поведение может привести к нарушению антимонопольного законодательства. Цель применения такого акта антимонопольного органа – предупреждение нарушения антимонопольного законодательства. В 2012 г. антимонопольными органами выдано 73 предостережения.

Предостережения направлялись должностным лицам хозяйствующих субъектов, действующих на следующих товарных рынках: оптовой реализации муки; оптовой и розничной реализации хлеба; реализации молока и молочной продукции; оптовой и розничной реализации куриного яйца; розничной продажи нефтепродуктов; теплоснабжения; строительства жилых домов; ипотечного кредитования; услуг по управлению многоквартирными домами; операций с недвижимым имуществом; поставок сжиженного углеводородного газа для коммунально-бытовых нужд; размещения твердых бытовых отходов; водоснабжения и водоотведения; поставки электроэнергии; установки индивидуальных приборов учета электрической энергии; перевозки пассажиров железнодорожным транспортом, в том числе пригородных пассажирских перевозок; морского и речного транспорта; деятельности морских и речных портов; обязательного медицинского страхования; услуг автошкол.

Таким образом, анализ правовых основ развития конкуренции и практики применения норм закона РФ «О защите конкуренции» позволяет сделать выводы об интенсивной и продуктивной работе органов антимонопольного регулирования в защите конкуренции на товарных рынках. С целью дальнейшего развития антимонопольного регулирования следует расширить сферу распространения институтов предупреждения и предостережения (на действия органов власти, субъектов недобросовестной конкуренции), исключить уведоми-

тельный контроль за экономической концентрацией, сформировать в Законе о защите конкуренции детальный перечень запрещенных практик, признаваемых недобросовестной конкуренцией, систематизировать законодательство о конкуренции.

Однако эффективность развития конкурентных отношений зависит, с одной стороны, от качества правовой среды, определяющей степень результативности антимонопольных органов в сфере контроля и надзора за исполнением антимонопольного законодательства, с другой стороны, от результативности экономических мер, стимулирующих развитие рынков. Важнейшее значение имеет развитие конкурентной среды, которая требует разработки и реализации мер экономического стимулирования развития рынков и введения в различные сферы законодательства Российской Федерации норм проконкурентного характера. Развитие конкуренции требует совершенствования использования всех инструментов экономического регулирования, в том числе налоговой политики, таможенно-тарифного регулирования, промышленной политики, инвестиционной политики, государственных закупок и тарифного регулирования естественных монополий.

Таможенно-тарифное регулирование является действенным инструментом для поддержки российских предпринимателей на внутреннем и внешнем рынках. Налоговая политика – важный фактор регулирования деловой активности и формирования инвестиционно-привлекательной среды. Планирование и программирование повышает эффективность управления экономического развития и, соответственно, конкуренции. Система государственных закупок способствует развитию конкуренции, благодаря своей прозрачности и открытости для участников. Стоимость услуг естественных монополий позволяет регулировать издержки производства. Сокращение административных барьеров позволит увеличить количество участников входа на рынок и снизит транзитивные издержки уже действующих на рынке предприятий [9].

Литература

1. Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2012 N 2579-р «Об утверждении плана мероприятий (дорожной карты) "Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики"» URL: http:// www.fas.ru

2. Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013 - 2024 гг. (утв. Президиумом ФАС России 03.07.2013) URL: http:// www.fas.ru

3. Российская экономика в 2012 году. Тенденции и перспективы. Вып. 34. М.: Институт Гайдара, 2013. – С.475.

4. Игнатова Т.В., Мартыненко Т.В. Целеориентированное управление государственной собственностью в Российской Федерации // ФЭС: финансы, экономика, стратегия. 2012. № 1. С. 36-40.

5. Национальная экономика: приоритеты государственного регулирования. Коллективная монография / Под ред. проф. Т.В. Игнатовой. Ростов н/Д: Изд-во ЮРИФ РАНХиГС, 2013. С. 96.

6. Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2012. URL: http:// www.fas.ru.

7. О работе ФАС по противодействию картелям в 2012 году. URL: http:// www.fas.ru.

8. Основные итоги работы за 2012 г. Стратегия развития. URL: http:// www.fas.ru.

9. Игнатова Т.В., Мальцева О.В. Институциональная организация конкурентных отношений в современной экономике // Идеи и идеалы. 2012. № 1(11). Т. 1. С. 94.