

ФАС уполномочен заявить

26 октября в силу вступает новый закон о конкуренции. Глава ФАС выступил с разъяснениями

Евгения Дорожкина

Стремление к монополиям в России можно объяснить национальной любовью к централизации, а можно интернациональной любовью к деньгам. Так или иначе, сегодня в России ситуация с монополиями неоднозначная, можно сказать диалектическая. На одной чаше весов — концентрированные рынки, переплетенные с госструктурами. На другой — государственные интересы и стражи этих интересов, с попыткой ограничить монополии.

Новым оружием правительства в этой войне должен стать недавно принятый закон «О защите конкуренции». Однако сможет ли он эффективно противостоять национальной и интернациональной любви? Правительство надеется добиться своей цели, усилив позиции Федеральной антимонопольной службы.

Согласно новому закону, ФАС сможет намного активнее влиять на концентрированные и монопольные рынки.

Начало новой жизни

Закон «О защите конкуренции» после бурных дебатов был принят на одном из последних заседаний весенней сессии Государственной думы — 26 июля. Сегодня он подписан президентом, опубликован, а вступает в силу 26 октября.

У Федеральной антимонопольной службы, таким образом, появились новые инструменты для воздействия на экономическую ситуацию в России, которых старый закон «О конкуренции и ограничении монополии на товарных рынках» (от 22 марта 1991 года) не предоставлял.

Игорь Артемьев, глава ФАС, на пресс-конференции, посвященной закону «О защите конкуренции», заявил, что очень рад принятию нового закона в таком виде, потому что предыдущий от 1991 года настолько устарел, что работать по нему, выставляя компаниям какие-то требования, сегодня невозможно.

ФАС пыталась предпринимать какие-то действия, но не везде, где хотела, и не всегда успешно — в силу недостатков действующего законодательства. Согласно статистике самой службы, ФАС предотвращает появление 200 монополий в год.

Несмотря на то, что закон обновлен и усовершенствован, остается непонятным, как все же государство относится к монополиям. С одной стороны, закон сильно расширил полномочия ФАС. Теперь Федеральная антимонопольная служба сможет работать не только в традиционных областях — на товарных рынках, но и активно вмешиваться в перераспределение земельных, лесных, вод-



ных ресурсов, земных недр.

С другой стороны, функции ФАС заметно сузились — служба лишилась многих своих полномочий. В целом, по словам Игоря Артемьева, российское антимонопольное законодательство стало очень похожим на европейское.

Малых сих...

Похоже, для того чтобы ФАС смог сконцентрироваться на главных задачах, о которых пойдет речь ниже, закон заметно сузил сферу деятельности антимонопольного органа: список компаний, попадающих в поле наблюдения ФАС, уменьшился. Также упростились процедуры, связанные с покупкой акций, реорганизациями, слияниями и поглощениями. По замыслу авторов законопроекта, принятые изменения сделают экономику более рыночной и дадут ей возможность развиваться быстрее. А у предпринимателей будет меньше головной боли.

Число компаний, за которыми должен наблюдать ФАС, уменьшится за счет повышения порога экономической концентрации. Последний станет близким к американскому — 3 млрд рублей, что соответствует примерно 100 млн долларов. То есть если стоимость активов компании меньше этой суммы, то в ФАС за разрешением сделок слияний и погло-



А.А.А.

щений обращаться не нужно.

С 26 октября около 90 % компаний — в основном представители малого и среднего бизнеса — будут выведены из-под контроля антимонопольного органа. А ведь ранее в антимонопольную службу должны были обращаться все компании, стоимость активов которых превышала 20 млн рублей — и каждую сделку таких компаний ФАС мог разрешить или запретить. Если компания или частное лицо имело пакет в объеме 20 % акций, то за разрешением купить хотя бы одну акцию нужно было обращаться в ФАС. Если антимонопольная служба такое разрешение не предоставляла, то купить акцию было невозможно.

После вступления в силу нового закона Федеральная антимонопольная служба будет давать санкцию только на покупку блокирующего пакета — 25 % +1, контрольного пакета в 50 % + 1 акция или пакета в 75 % + 1 акция. И все это касается только компаний, суммарная стоимость активов которых оценивается в 3 млрд рублей.

Подобные изменения коснулись и реорганизаций. Так, если крупный холдинг решил провести реорганизацию, например, перевести все входящие в него компании на единую акцию, то по новому закону об этом нужно будет только уведомить антимонопольную службу. Ранее

холдинг предоставлял ходатайства от всех своих членов, и ФАС рассматривала каждое. Процедура могла тянуться год.

После вступления в силу нового закона о конкуренции документооборот ФАС сократится в 18 раз, а компании — конечно, если их оборот не превышает 3 млрд рублей, меньше времени будут тратить на походы к чиновникам и, как подчеркнул Игорь Артемьев, чиновники не смогут вымогать у этих компаний взятки.

Коррупция

Закон «О защите конкуренции», по мнению его создателей, снизит уровень коррупции, так как упразднятся ненужные функции, сосредоточенные в полномочиях ФАС. Вообще, закон предусматривает целую систему ограничений, защищающих бизнес-сообщество от коррупции. Все действия чиновников в рамках процедур антимонопольного ведомства регламентированы — новый закон в этом похож на своих европейских собратьев. Все процедуры, связанные с рассмотрением дел, анализом ходатайств, — четко расписаны; указаны также все пути, по которым чиновник может пойти. Шаг влево, шаг вправо — и служащий государства нарушил закон. Это важно — в России мало законов, где все процедуры описаны в самом законодательном акте.

Сама ФАС лишена права издавать собственные нормативные акты. Игорь Артемьев заявил на пресс-конференции, что с одной стороны, это трудно, потому что если закон чего-то не предусмотрел, то придется его менять, а с другой — он не даст чиновникам злоупотреблять своим положением.

По мнению многих экспертов, закон действительно не даст чиновникам вымогать взятки у небольших компаний, которые просто не будут приходить в ФАС. А вот что будет с крупными компаниями, у которых можно вымогать совсем иные денежные суммы, тем более, что на таких компаниях и сконцентрируются основные усилия антимонопольной службы?

Коллективное доминирование

Если компании малого и среднего бизнеса смогут вздохнуть спокойно, то крупными компаниям, похоже, придется поселиться в антимонопольной службе. На них ФАС сможет испробовать весь арсенал нового закона. Ведь одним из его главных инструментов стало понятие «коллективное доминирование». Доминирующими могут быть признаны 2–3 компании, занимающие на рынке более 50 %, или 5 компаний, занимающие более 70 % рынка. Компании могут быть обвинены в картельном сговоре, доми-

нирующем положении и злоупотреблении этим положением, даже если по отдельности контролируют не более 8 % рынка. Не удивительно, что промышленники настороженно относятся именно к понятию «коллективное доминирование»: за нарушение этого положения компаниям грозит весьма крупный штраф.

На пресс-конференции Игорь Артемьев объяснил, что постоянные консультации ФАС с представителями промышленности и бизнеса позволили создать сбалансированный закон, когда государство в лице антимонопольного ведомства сможет защитить граждан, частные компании и госкомпании от дискриминации на рынке. Используя положения статьи о коллективном доминировании, по мнению И. Артемьева, ФАС сможет защитить потребителя от роста цен на нефтепродукты. Более того, глава антимонопольного ведомства подчеркнул, что положение о коллективном доминировании было введено именно ради этого.

Химическая промышленность

По словам Игоря Артемьева, положение о коллективном доминировании химической промышленности не грозит, за исключением производства синтетического каучука. Хотя некоторые эксперты считают, что после того, как закон будет принят ничего не изменится.

По словам Игоря Артемьева, в химической промышленности нет олигополистических искаженных рынков, отсутствует взаимозаменяемая продукция и невозможно в какой-то степени обеспечить потребности заменой — что с точки зрения отраслевого специалиста не вполне соответствует действительности, но желание ФАС развиваться и найти всех нарушителей позволяет надеяться на прогресс и в этой области.

К слову сказать, положение о коллективном доминировании было введено не ради химической промышленности.

Принцип домино

Рост цен на бензин, обусловленный конъюнктурой мирового рынка извне и мощным углеводородным лобби внутри страны, не прекращается ни на день и усиливается недостатками прежнего антимонопольного законодательства.

Если в мире цены на продукты переработки растут вслед за ценами на сырье, то в России производители сырья повышают свои цены вслед за переработчиками. По сути, в нашем отечестве работает тот же принцип домино, но наоборот. Повышается в короткие сроки цена на ПВХ единым трейдером — как следом производители сырья для ПВХ, этилена, повышают свою цену для производи-

телей ПВХ. Сначала вырастает цена на бензин — а потом вдруг возрастает стоимость предыдущего передела, светлых нефтепродуктов.

К началу сентября 2006 года цена бензина выросла на 3 %, а следом, по принципу «домино наоборот» — и отпускные цены НПЗ. Цена на светлые нефтепродукты в первых числах сентября повысилась на 500–1000 руб./т (в зависимости от вида топлива).

При этом, очевидно, цена на один и тот же продукт не может возрасти для одних переработчиков, например, производителей автомобильного бензина, и остаться прежней для других, в частности нефтехимиков, использующих светлые нефтепродукты для своих 7–8 переделов, никак не связанных с автобензином. В результате весь рынок российской нефтехимии оказывается заложником сверхприбылей автотопливного рынка.

Однако данный фактор не принимается в расчет, и главным объектом разбирательства законодательных властей и контрольных органов остается все же бензиновый рынок сам по себе. Но были бы результаты... Игорь Артемьев утверждает, что никаких экономических причин повышать цены на нефтепродукты нет. В стране, производящей бензин, он не должен стоить так дорого, ведь цены на внутреннем рынке «определяются возможностью компаний договариваться между собой и размером налогов».

Трудные пошлины

Чтобы нефтяным компаниям невыгодно было экспортировать нефтепродукты, правительство повышает на них экспортные пошлины. Если пошлины на экспорт нефтепродуктов растут, то компаниям приходится продавать больше бензина на внутреннем рынке — и... компенсировать моральный ущерб повышением отпускной цены.

В августе правительство повысило пошлины на экспорт светлых нефтепродуктов. Пошлины достигли исторического максимума, но несмотря на это в сентябре цена на бензин на внутреннем рынке превысила 20 рублей. Таким образом, пошлина лишь меняет направление и объем поставок, но не воздействует на цену.

Цены на бензин продолжают повышаться, и правительство не может остановить их рост. Когда приближается сезон повышения, компании охотно цену увеличивают, а зимой, когда должно наступить сезонное понижение, рынок замирает. Государство в лице ФАС подзывает компании в картельном сговоре. По словам Игоря Артемьева, все свидетельствует о том, что нефтяные компании действуют на рынке сообща, из-за этого и растут цены на нефтепродукты.

Как бы там ни было, пока мало кто верит, что у ФАС хватит сил официально заявить о картельном сговоре на рынке бензина.

Штрафные санкции, или ФАС не для всех

Распространено мнение о том, что компании нарушают антимонопольные принципы из-за предельно малых штрафов.

Сегодня размер выплат в виде штрафов таков, что «компания просто закладывают штрафные санкции в свои бизнес-планы» — заявляет ФАС. Пессимисты утверждают при этом, что компании закладывают в бизнес-планы не штрафы, а юридические издержки, позволяющие избежать любого наказания. Если продолжить эту мысль, то повышение штрафов лишь увеличит размер черного рынка юридических и неюридических услуг.

С другой стороны, существуют компании, на которые вовсе не влияет ни формальный размер штрафов, ни даже их существование. Кто представит, что штрафные санкции налагаются на «Газпром», РАО ЕЭС, РЖД? Ну, а где три, там и десять, и пятнадцать. В экономике, где стандарты многоплановые, никто не установит границу списка для компаний, которые «равнее других».

В связи с планами по повышению штрафов Игорь Артемьев пояснил, что выплаты необходимо повысить до суммы, соразмерной с прибылями нарушителя. Так, за злоупотребление доминирующим положением на рынке — от 0,5 до 2 % от годового оборота компании, за картельный сговор — от 1 до 4 %.

Именно такие штрафы вводит Совет Федерации как поправки в Кодекс об административных правонарушениях. Хотя эксперты сомневаются в принятии законопроекта — ведь ему будет противостоять мощное лобби со стороны крупных компаний. «Это шаг вперед, хотя надо понимать, что ФАС далеко до налоговой полиции с их многомиллионными штрафами, да я и не думаю, что появление многомиллиардных штрафов — это хорошо. Такие штрафы могут уничтожить бизнес — малый, средний, любой», — сказал на пресс-конференции Игорь Артемьев.

Только тогда, когда будет принята поправка к закону об административных правонарушениях, можно будет считать, что эта часть реформы базовой части антимонопольного законодательства полностью завершена.

Слово и дело

До сегодняшнего дня главная проблема ФАС заключалась не в сумме штрафа, а в том, что доказать наличие согласованных действий компаний на территории

России было невозможно. По старому закону для этого нужно было предъявить письменные доказательства такого соглашения, которые, естественно, никто не подписывал. При таких условиях невозможно доказать, что нефтяные компании, примеры из жизни которых у всех на слуху, находятся в сговоре.

С одной стороны, дистрибьюторов нефтепродуктов не так уж мало — рынок конкурентный, ни одна нефтяная компания не имеет на нем доли в 35 % и не может быть названа монополией. С другой стороны, продавцов нефтепродуктов не так и много — в основном это вертикально интегрированные структуры, добывающие нефть и перерабатывающие ее. Именно это и заставляет ФАС подозревать нефтяные компании в согласованных действиях.

По словам Игоря Артемьева, обращают на себя внимание заявления главы «Московской топливной ассоциации» (МТА) Евгения Аркуши о том, что мировые цены на бензин растут и российские продавцы также вынуждены их повышать, потому что иначе продавать тот же бензин невыгодно. Таким образом, МТА подготавливает общественное мнение. И буквально через день цены на все нефтепродукты растут. По сути, как говорит глава антимонопольной службы, МТА дает топливным компаниям сигнал, координирует их действия.

Подобные организации могут стать идеальными инструментом для согласования совместных действий, ведь формально они с компаниями-производителями не связаны. Похожая ситуация наблюдалась с мясным союзом — его действия были признаны незаконными.

Согласно новому закону, действия руководителя МТА противоправны. ФАС уже направил ее президенту Евгению Аркуше предупреждение о том, что его неоднократные высказывания в СМИ о росте цен на бензин в сентябре 2006 года расцениваются как координация ценовой политики нефтяных компаний через ассоциацию и могут быть признаны нарушением антимонопольного законодательства.

По дороге к свету

«Мы только начинаем наш путь. Цель ФАС очень проста: хотим защитить конкуренцию для развития малого и среднего бизнеса, создать условия для появления среднего класса, добиться того, чтобы наши решения влияли на экономическое развитие страны, на инфляцию в стране, способствовали бы ее снижению. Мы находимся в самом начале пути, но новый закон открывает хорошие перспективы, чтобы двигаться по этой дороге дальше», — подчеркнул Игорь Артемьев. ■