

Анна Мирочиненко: «Предупреждение нарушений эффективней судебных процессов»



Начальник Управления контроля химической промышленности и АПК Федеральной антимонопольной службы России Анна Мирочиненко в интервью «Химическому журналу» рассказала о работе экспертного совета по химии, эффективности инструмента предупреждения, а также остановилась на состоянии проблемных рынков химической продукции и новых задачах, стоящих перед регулятором.



Анна Мирочиненко, начальник Управления контроля химической промышленности и АПК ФАС России

Биография

Анна Валерьевна Мирочиненко родилась в 1964 году в Москве. В 1986 году окончила Московский инженерно-строительный институт им. В. В. Куйбышева, в 2002 году — Высшую школу экономики. По образованию юрист.

В федеральном антимонопольном органе работает с 1999 года. С момента образования ФАС России активно занималась вопросами таможенно-тарифного и нетарифного регулирования, а также участвовала в процессе формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства Белоруссии, Казахстана и России. С октября 2012 года назначена на должность начальника Управления контроля химической промышленности и агропромышленного комплекса.

Имеет звание «Почетный работник антимонопольных органов России», награждена Почетной грамотой правительства РФ и медалью ордена «За заслуги перед Отечеством» II степени.

Анна Валерьевна, насколько монополизирован российский рынок химической промышленности по сравнению с рынками других стран?

— Понятия монополист в российском антимонопольном законодательстве отсутствует. Положение хозяйствующего субъекта может быть признано доминирующим, когда он занимает на рынке более 50 %, если он не докажет обратного. Бремя доказательства при доле свыше 50 % лежит на производителе, при доле от 35 до 50 % — на ФАС. С точки зрения закона не важно — 50 % или 100 % доля субъекта на рынке, в любом случае его положение будет признано доминирующим.

Рынки химпрома являются высококонцентрированными во всем мире, что связано с наличием большого числа высокоинтенсивных производств большой мощности. Россия сегодня делает ставку на создание кластеров. Вокруг крупных базовых компаний будут формироваться мелкие, выпускающие товары с более высокой добавленной стоимостью. Степень концентрации в базовых отраслях высокая, что связано, прежде всего, с сырьевым обеспечением.

В настоящее время в федеральный раздел реестра хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенной продукции в размере более чем 35 %, включено 35 предприятий, осуществляющих свою деятельность в сфере химической промышленности, что составляет около 14 % федерального раздела реестра.

Какие виды нарушений антимонопольного законодательства в большей степени влияют на снижение конкурентоспособности отрасли и наиболее характерны для РФ?

— В основном три вида: ценообразование, не предоставление доступа к источникам сырья и инфраструктурным объектам. Дело в том, что в советское время химические и нефтехимические предприятия возводились как единый комплекс с учетом сырьевой и инфраструктурной

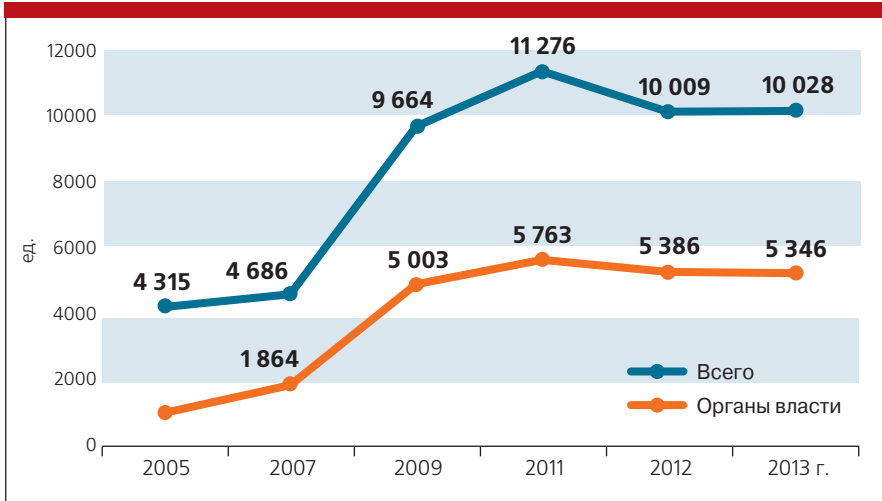
доступности. После приватизации составляющие некоторых комплексов оказались в руках разных собственников. Многие объекты связаны между собой, например трубопроводом, при этом на трубе «сидят» несколько хозяйствующих субъектов, а сама труба принадлежит совершенно другому собственнику. Характерный пример — этиленовое кольцо, связывающее предприятия Татарстана и Башкортостана, или аммиакопровод, который принадлежит «Трамсаммиаку», подающий аммиак от ОАО «Минудобрения» (г. Россосшь) и ОАО «Тольяттиазот» на экспорт в порт Одессы.

Что нового содержит четвертый антимонопольный пакет и когда он будет принят?

— Четвертый пакет внесен на рассмотрение в правительство, еще предстоит его обсуждение. В этом пакете, в том числе, содержатся поправки, касающиеся обеспечения недискриминационного доступа к товарам, производимым не в условиях естественной монополии, что особенно актуально с точки зрения регулирования доступа к сырью и инфраструктурным объектам компаний, которые не являются естественными монополиями на рынках химической продукции. По нашему мнению, данный инструмент антимонопольного регулирования позволит, в том числе, эффективно расширять «узкие места» на высококонцентрированных рынках химической промышленности.

В законопроекте предлагается дать право правительству вводить правила недискриминационного доступа к товарам, которые производятся не естественными монополиями. Но их принятие предполагает ряд условий: проведение анализа конкурентной среды по товару на конкретном рынке и выявление нарушений антимонопольного законодательства со стороны компании-производителя с возбуждением против него дела и доказательством вины. При этом доля хозяйствующего субъекта на рынке должна составлять не менее 70 %.

Диаграмма 1. Динамика антимонопольных дел ФАС



Источник: ФАС России

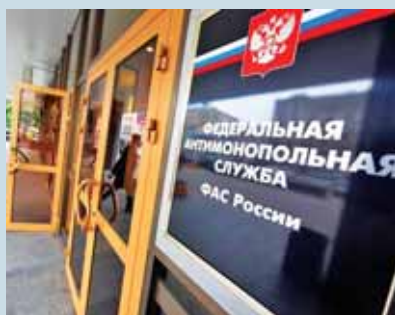
Задачи ФАС России на 2014 год и ближайшие 5 лет:

- выполнение мероприятий «дорожной карты» «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» и решений Правительственной Комиссии по развитию конкуренции;
- принятие «четвертого антимонопольного пакета» и поправок в статью 178 УК РФ;
- упразднение закона от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»;
- сокращение количества мелких антимонопольных расследований и дел, концентрация на крупных расследованиях;
- срочное принятие Правил недискриминационного доступа к почтовой и электросвязи, железнодорожным перевозкам, аэропортам, морским и речным портам, к газовой трубе;
- реформирование системы госзаказа для нужд малого и среднего бизнеса;
- ужесточение 223-ФЗ и формирование лучших и худших практик («белая и черная книги»);
- начало применения административного обжалования в строительстве.

Конечные цели ФАС России в среднесрочной перспективе

- повышение эффективности как защитных, так и активных мер по развитию конкуренции;
- вхождение России в десятку лучших стран мира в сфере правоприменения;
- активизация совместных международных расследований.

Показатели ФАС в рейтинге Всемирного обзора по конкуренции



Начиная с 2005 года ФАС включена в Рейтинг эффективности конкурентных ведомств независимого международного издания «Всемирный обзор по конкуренции» («Global Competition Review»).

С каждым годом российское антимонопольное ведомство улучшает свои показатели. По итогам 2013 года ФАС получила не просто три звезды — оценку «хорошо», но и специальный значок в виде «стрелочки, направленной вверх» за позитивное развитие эффективности работы по сравнению с предыдущим периодом.

«Если положительная тенденция продолжится, у российского антимонопольного органа есть все шансы войти в число конкурентных ведомств, занимающих верхние строчки рейтинга» — заявил GCR.

В мире 126 антимонопольных ведомств. В рейтинге всего 38 мест.

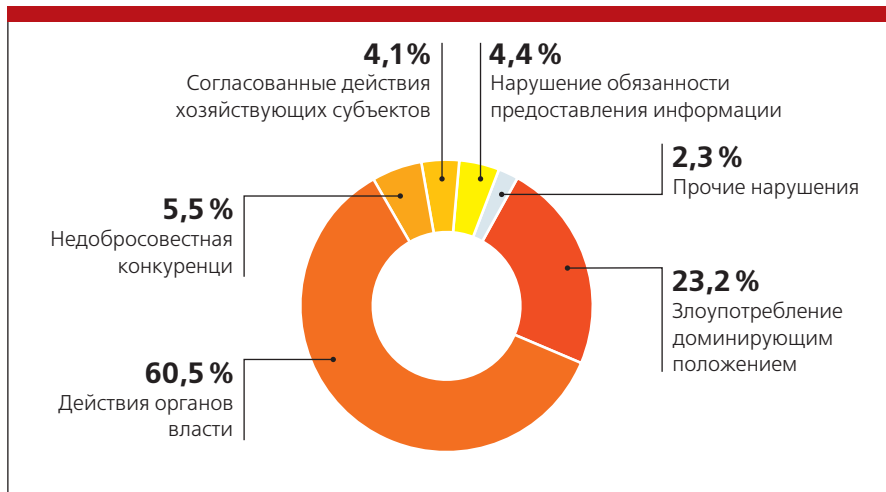
Штрафы



28,32 млрд рублей

за пять с половиной лет компании — нарушители антимонопольного законодательства перечислили в бюджет Российской Федерации.

Диаграмма 2. Структура нарушений антимонопольного законодательства



Источник: ФАС России



Борьба с картелями – приоритет деятельности ФАС России. В судах первой инстанции (в регионах) ФАС выигрывает около 60% дел. По статистике 2010–2013 годов в конечных судебных инстанциях ФАС России выиграла более 80% дел

В случае введения указанных новелл в антимонопольное законодательство, при принятии решения об установлении правил недискриминационного доступа возникают такие фильтры, как наличие доказанного нарушения на соответствующем товарном рынке и существенная рыночная доля на нем, а также повышается уровень принятия решения. Вместе с тем, исполнение принятых правительством Российской Федерации правил недискриминационного доступа

Применение такого инструмента не зависит от желания ФАС, а больше обусловлено нарушением той или иной статьи, потому что в антимонопольном законе четко прописано, что при нарушении определенных пунктов 10 статьи, пункта третьего и пятого, мы обязаны до возбуждения дела выдать предупреждение. У нас нет альтернативы. Это обязанность. Однако инициатива внесения подобных изменений в закон все-таки исходила от ФАС, которая счита-

После вступления России в ВТО ФАС вынуждена была изменить подход к ценообразованию, что привело к росту цен на сырье на внутреннем рынке.

становится обязательным для доминирующего хозяйствующего субъекта, что делает монополичный рынок более доступным и предсказуемым.

Сегодня в работе ФАС широко используется новый инструмент — предупреждение. Как вы оцениваете его эффективность?

— Институт предупреждения создан, чтобы, не доводя до возбуждения дела, позволить доминирующему хозяйствующему субъекту в добровольном порядке устранить нарушение, что позволяет снизить нагрузку, как на бизнес, так и на антимонопольные органы. Кроме того, это сокращает сроки между установлением факта нарушения и его устранением, а также позволяет не вступать в длительные судебные разбирательства, в то время как хозяйствующий субъект, чьи права нарушены, продолжает испытывать трудности. В настоящее время планируется расширить этот институт, распространив его на другие составы нарушений антимонопольного законодательства, так как считаем, что такой подход оправдал себя.

ет, что более эффективно в отношении определенных видов нарушений применять такую меру.

Повлияло ли создание экспертного совета по химии, в состав которого входят представители предприятий, на работу вашего управления?

— Экспертный совет по химии был создан в 2012 году, относительно недавно. Главная задача экспертного совета — обеспечить обратную связь с бизнесом при формировании позиций ФАС по тем или иным вопросам. На заседаниях экспертного совета обсуждаются проблемы на конкретных рынках, вопросы по заключению долгосрочных контрактов с инфраструктурными и сырьевыми компаниями на рынках продукции нефтехимии.

В ближайшее время планируется провести экспертный совет по вопросу обеспечения доступа к сере, являющейся сырьем для производства минеральных удобрений, и выдаче антимонопольной службой соответствующих рекомендаций. Это проблема для нас сегодня актуальна.

Сколько дел уже рассмотрено по злоупотреблению доминирующим положением на рынке серы?

— ФАС России рассмотрено три дела о нарушении антимонопольного законодательства на рынке серы.

Два первых дела связаны с установлением монополично высокой цены на серу. По ним участники группы «Газпром» были признаны нарушившими антимонопольное законодательство, на них наложены оборотные штрафы. Позиция ФАС по указанным делам была поддержана арбитражными судами всех инстанций.

Учитывая систематичность нарушений на данном рынке, ФАС по итогам рассмотрения второго дела выдано предписание о разработке торговой политики «Газпрома» в отношении поставок серы. Предложения «Газпрома» и ФАС в этой части будут вынесены на обсуждение рабочей группы экспертного совета по химии.

Последнее рассмотренное дело касалось рынка жидкой серы. В ходе него был детально проанализирован порядок ценообразования на серу, включая логистическую составляющую. Нарушений антимонопольного законодательства при ценообразовании не установлено. Вместе с тем, параллельно, были выявлены признаки уклонения продавца жидкой серы от заключения долгосрочных договоров поставки при рассмотрении офферт потребителей, входящих в группы «Еврохим» и «Фосагро». Также была выявлена целесообразность заключения долгосрочных договоров, предусматривающих прозрачное ценообразование. ФАС принято решение о выдаче предупреждений ООО «Газпром сера» о прекращении действий (бездействий), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства. Предупреждения содержат порядок ценообразования на жидкую серу, признанный антимонопольным органом экономически обоснованным.

К вопросу ценообразования у «Газпрома» и ФАС разные подходы?

— Не совсем так, в принципе подход один и тот же. Разногласия в том, что брать за основу, от чего считать. «Газпром» предлагает использовать мировые индикаторы, ФАС — минимальные экспортные цены. Сегодня Европейская комиссия проводит расследование в отношении Platts в части обоснованности применяемой им методики формирования мировых индикаторов. Антимонопольщики пришли к выводу, что эта методика является «черным ящиком» и предоставляет возможность крупным участникам рынка манипулировать ценами. При этом многие при заключении долгосрочных контрактов и вообще спотовых контрактов используют индикаторы, которые формируются на этих площадках.

Несмотря на то, что цена на серу, устанавливаемая «Газпромом», соответствовала нашим рекомендациям, ценообразование не было прозрачным. «Газпром» монополист не только в производстве жидкой серы, но и ее транспортировке. Структура «Газпрома» — «Газпромтранс», которая входит в реестр доминирующих субъектов, осуществляет транспортировку серы в специальном подвижном составе. «Газпром» выставил цену на сырье непосредственно на заводе потребителя, который ничего не знал о порядке формирования транспортной составляющей. Основные претензии потребителей заключались именно в непрозрачности ценообразования.

На каких товарных рынках химпрома наиболее часто проводятся антимонопольные расследования?

— Традиционно наиболее пристальное внимание уделяется рынкам сырья для производства минеральных удобрений, учитывая их социальную значимость.

В РФ два доминирующих субъекта: «Уралкалий» и «Апатит» на рынках хлористого калия и апатитового концентрата соответственно. Ситуация с апатитовым концентратом несколько лучше, так как его производят еще два предприятия — «Ковдорский ГОК» компании «Еврохим» и «Северо-Западная фосфорная компания» (группа «Акрон»), которая в прошлом году вышла на данный рынок и намерена со временем поставлять апатит не только для предприятий «Акрона», но и вне группы.

Ситуация на рынке хлористого калия более сложная — там один производитель — «Уралкалий».

Но «Ковдорский ГОК» поставляет сырье в основном для предприятий «Еврохим».

— В свое время ФАС возбуждала дело против компании «Еврохим» и выдавала предписание о разработке торговой политики и организации недискриминационного доступа к их сырью. Дело в том, что концентрат «Ковдорского ГОКа» могут перерабатывать не все российские предприятия, он хуже по содержанию действующего вещества, но есть и такие, которые могут работать как на сырье «Апатита», так и на концентрате «Ковдорского ГОКа», например заводы «Фосагро». «Еврохим» разработал документ по правилам недискриминационного доступа, согласовал с нами. Это была первая такая модель «квазиконкуренции».

А поступали ли запросы в ваше управление от сельхозтоваропроизводителей в отношении недискриминационного доступа к минеральным удобрениям и высоким цен? Ведь ваше управление занимается и АПК.

— Запросов от сельхозпроизводителей не было последние пять—семь лет точно.



Аммиакопровод «Тольятти—Одесса» уже несколько лет служит причиной конфликта между «Минудобрениями» (Россошь) и «Трансаммиаком» из-за несогласия объемов и цены транспортировки аммиака



ФАС несколько раз предъявляла иски «Газпрому» и его дочерним структурам по поводу завышения цен на серу — сырье для производства минудобрений. Так, в марте 2011 года по отношению к февралю рост цен на жидкую серу составил 246% и продолжился в течение всего прошлого года. ОАО «Газпром» назначен штраф в размере более 17,5 млн рублей



В 2008 году ФАС обязала выйти на рынок входящий в холдинг «Еврохим» «Ковдорский ГОК», ранее не поставлявший апатитовый концентрат сторонним покупателям в РФ



Вопрос доступности минеральных удобрений находится в центре внимания ФАС России

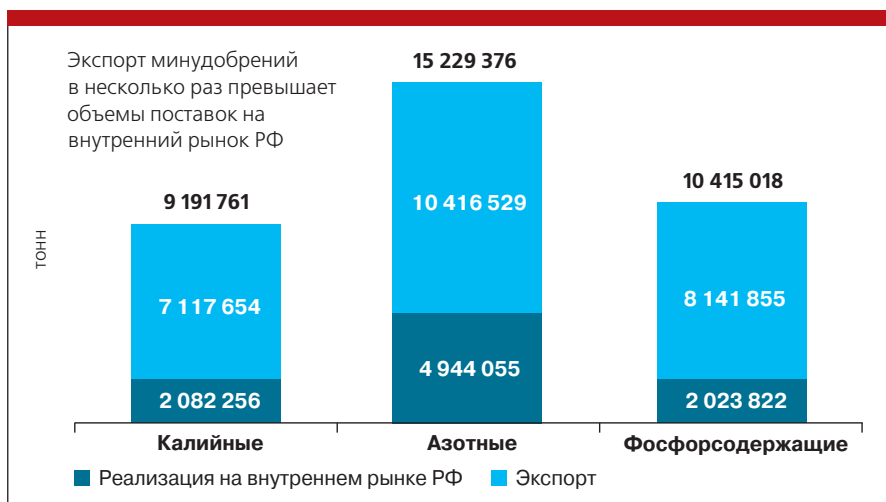
Вместе с тем производители удобрений неоднократно предпринимали попытку разработать модельную торговую политику и согласовать ее с ФАС. Однако мы к этому отнеслись скорее негативно, чем позитивно, с учетом наличия конкуренции на этом рынке. Информация о ценообразовании и порядке проведения договорной компании может стать основой для картеля.

Когда говорят о недоступности удобрений, то под этим понимают не физическое отсутствие свободных объемов на внутреннем рынке, а отсутствие у сельхозпроизводителей средств на их закупку.

Вопрос обеспечения минеральными удобрениями сельхозпроизводителей обсуждался по инициативе Народного фронта, ФАС приняла участие в мероприятии. Были заслушаны позиции потребителей, РАПУ, которая объединяет всех производителей минеральных удобрений. Конечно, если смотреть динамику изменения объемов потребления удобрений, то можно говорить о некоторой стагнации. Но те решения, которые предлагаются для увеличения их потребления (введение экспортных пошлин, товарные кредиты для производителей минудобрений) приведут только к удорожанию продукции и снижению инвестиционной привлекательности отрасли. Сохранение избыточных мощностей за счет экспорта удобрений на данном этапе важно для развития сельского хозяйства в будущем.

Решение этой проблемы ФАС видит исключительно в системе субсидирования. До 2012 года действовала программа субсидирования на покупку минеральных удобрений и ГСМ, от нее отошли. Сегодня получает развитие механизм погектарного субсидирования для сельхозпроизводителей, так называемая «несвязанная» поддержка, которая разрешена в рамках ВТО.

Диаграмма 3. Объем производства и реализации минудобрений российскими производителями



Ваше управление намеревалось занять исследованием рынка оптовых продаж удобрений. Зачем, если нет жалоб от потребителей?

— Действительно ФАС России занимается исследованием рынка минеральных удобрений. Первый уровень уже проанализирован; второй в работе — анализируем рынок оптовой торговли, субъектами которого являются организации, реализующие продукцию несобственного производства, но от собственного имени конечным потребителям. Мы хотим понять структуру рынка на уровне оптовой торговли, поскольку процессы концентрации в агрохимии закончились, а на уровне сбытовых компаний эти процессы продолжаются. А дальнейший рост железнодорожных тарифов может привести к регионализации этого рынка. Проблемы на рынке есть, поэтому требуется его детальное исследование и постоянное наблюдение.

На уровне производителей отношения между продавцами и покупателями урегулированы. Соглашение между РАПУ и Российским союзом сельхозтоваропроизводителей, заключенное еще в 2009 году, действует. Производители декларируют свои прогнозные максимальные цены, что является для покупателей хорошим ориентиром. Если будут отклонения фактических цен от прогнозных, это может стать сигналом для антимонопольного органа.

Цены на заводе — производителе известны, но в регионе они формируются с учетом расходов на хранение, транспортировку, размера комиссионных вознаграждений, обоснованность которых требует анализа со стороны антимонопольного органа. Отдельной проблемой являются действия некоторых региональных минсельхозов, которые для закрытия потребностей региона в удобрениях ищут, как правило, одного

поставщика, который получает определенные преференции перед другими.

Несколько лет назад «Фосагро» активно продвигала биржевые торги апатитовым концентратом и удобрениями. Эффективна ли биржевая торговля такими продуктами?

— С целью развития конкуренции, ФАС давала рекомендации по выходу компаний на биржевые торги. Однако любой фермер заинтересован в покупке удобрений на ближайшей базе сельхозхимии, а не на бирже.

В части биржевых торгов апатитовым концентратом необходимо отметить наличие в то время диспаритета экспортных и внутренних цен. При выходе на биржу иностранные покупатели могли поднять цену до мировой, что повлекло бы рост цен для внутреннего рынка. Бизнес не был готов к резким скачкам цен. «Апатит» занимает слишком большую долю на рынке, поэтому торги сырьем — апатитовым концентратом сейчас не проводятся.

Что происходит на рынках хлора, каустической соды и ПВХ?

— Эти рынки, вернее совокупность рынков, очень сложные. Один продукт является стратегическим (хлор), другой — избыточным (каустик), третий (ПВХ) — коммерческим. Если наращивать мощности ПВХ, ориентируясь на импортозамещение, то будет усугубляться проблема сбыта каустической соды. Производство хлора — это социальная сфера, формирование цены на хлор не рыночное — ограничивается тарифами ЖКХ на воду. Решать проблему нужно так, чтобы с одной стороны не было нарушений с точки зрения антимонопольного законодательства, а с другой — чтобы это не привело к закрытию стратегических или коммерческих производств. Главное — баланс интересов между участниками рынка.

Несмотря на то, что были возбуждены судебные разбирательства, выявлен картель, проблемы рынка остаются. Решение данных проблем выходит за рамки компетенций только ФАС. Они должны решаться в рамках реализации стратегии развития химической промышленности, таможенно-тарифной политики государства, путем модернизации производства каустической соды с целью выпуска ее в твердом виде. ФАС, несомненно, тоже будет принимать в этом участие. У нас есть свое видение проблемы, после окончания судебных разбирательств будем выносить все вопросы на экспертный совет по химии, думаю, найдем коллегиальное решение. Пока об этом говорить преждевременно — любое высказывание может повлиять на решение суда.

После вступления России в ВТО что-то изменилось, например, в динамике обращений в ФАС?

— Динамика обращений не изменилась. Изменился подход антимонопольного органа в отношении ценообразования. Ранее при выдаче рекомендаций по цене на хлористый калий, апатитовый концентрат и другие продукты исходили из затратного метода с учетом ежегодного повышения издержек. Поэтому на внутреннем рынке цены на сырье для минеральных удобрений были значительно ниже, чем мировые. Согласно нормам ВТО, такой метод рассматривается как скрытая форма субсидирования производителей минеральных удобрений, которые являются активными участниками экспортного рынка.

В соответствии с поручением правительства России ФАС изменила свой подход, считаем, что это правильно. Такой же подход в отношении ценообразования используется и в нефтехимии. Зачем продавец будет продавать по цене, которая намного дешевле экспортной?

После вступления РФ в ВТО проводили экспертный совет по химии, на котором речь шла о снижении уровня защиты рынка по отдельным продуктам.

В связи с введением санкций со стороны Запада, как изменилась ваша работа? Повлияли ли санкции на конкуренцию на химическом рынке?

— От санкций пострадают, с точки зрения конкуренции, те рынки, которые являются наиболее импортозависимыми. Безусловно, если санкции затронут те или иные товары химпрома, поставляемые на российский рынок, это отрицательно скажется на его концентрации. В этой ситуации будем держать ухо востро.

Как изменилась работа ФАС после присоединения Крыма к России? Украинское антимонопольное законодательство существенно отличалось от российского?



Появление на российском рынке «Крымского содового завода», возможно, будет способствовать развитию конкуренции на рынке кальцинированной соды

— Не могу сказать, что наши антимонопольные законы сильно отличаются. На Украине более широко используется механизм государственного регулирования цен, особенно на социально значимых рынках, в остальном существенных отличий нет.

Появление на российском рынке крупного производителя кальцинированной соды — «Крымского содового завода» — в обозримом будущем будет только способствовать развитию конкуренции на данном рынке. Правда, могут появиться вопросы, связанные с доставкой производимой продукции. Трудно что-то прогнозировать, пока нет транспортного потока. Да и экономический статус полуострова может быть изменен. Жизнь покажет.

Что поменялось в работе вашего управления за последнее время?

— Появилась дополнительная функция в связи с введением антимонопольных требований в законодательство о государственном оборонном заказе. Мы проводим анализ обоснованности повышения подрядчиками или поставщиками цен на поставляемую продукцию в рамках выполнения гособоронзаказа. Ранее заявитель, если его не устраивает цена, мог обратиться в ФАС в добровольном порядке. Теперь он обязан зарегистрировать повышение цены. Многие рынки, связанные с производством гособоронзаказа, используют продукцию химпрома. Обращения уже поступают.

Также в нашем сегменте имеются отдельные рынки, которые могут рассматриваться как трансграничные. Нарушения на таких рынках попадают под компетенцию Евразийской экономической комиссии. В связи с этим возникает потребность взаимодействия с Евразийской экономической комиссией:

выявление таких рынков, рассмотрение возможности применения инструментов антимонопольного регулирования, хорошо зарекомендовавших себя на национальных рынках, в том числе, соответствующих рекомендаций антимонопольного органа.

Какие изменения в законодательстве, на государственном уровне смогут улучшить конкурентную среду на рынках химической продукции?

— Для эффективного функционирования рынков химической продукции недостаточно усилий только антимонопольных органов. Яркий пример упомянутые рынки хлора, каустика и ПВХ.

Необходимо также решить вопрос заключения долгосрочных договоров в нефтехимии, как по сбыту продукции, так и по обеспечению сырьем с учетом действующей инфраструктуры. Сегодня некоторые компании наращивают перерабатывающие мощности сырья, которое ранее поставлялось на свободный рынок. В рамках заключения долгосрочных договоров часто возникают споры, связанные с ценообразованием, тогда игроки рынка обращаются в ФАС. Решение этой проблемы видим в создании системы формирования внутренних индикаторов цены на основное сырье для производства химической и нефтехимической продукции, в том числе на основании биржевых котировок и регистрации внебиржевых контрактов, которые дают возможность антимонопольным органам или хозяйствующим субъектам оценить справедливость устанавливаемой цены.

Считаю, что все инструменты, направленные на предупреждение нарушений на рынке, более эффективны для развития конкуренции, чем судебные разбирательства, в которых ФАС выступает третьей стороной. ■