

Конкурентная политика России: новые вызовы и приоритеты

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право
и экономика, 2018

Интервью с руководителем ФАС России,
председателем редакционного совета научно-
практического журнала «Российское конкурентное
право и экономика» И. Ю. Артемьевым

Принят Национальный план развития конкуренции. Какие экономические эффекты ожидаются? Удалось уже продвинуться в этом направлении? На какой стадии реализация?

Указ Президента РФ от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» имеет стратегический характер. Указом определено, что в настоящее время активное содействие развитию конкуренции в РФ является приоритетным направлением деятельности всех органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Национальный план развития конкуренции представляет собой среднесрочный план развития конкуренции на федеральном уровне и предусматривает ключевые показатели по развитию конкуренции на ближайшие три года.

Основные ключевые показатели Национального плана:

- обеспечение во всех отраслях экономики Российской Федерации, за исключением сфер деятельности субъектов естественных монополий и организаций оборонно-промышленного комплекса, присутствия не менее 3 хозяйствующих субъектов, не менее чем один из которых относится к частному бизнесу;
- снижение количества нарушений антимонопольного законодательства со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления к 2020 г. не менее чем в 2 раза по сравнению с 2017 г.;
- увеличение к 2020 г. доли закупок, участниками которых являются только субъекты малого предпринимательства и социально ориентированные некоммерческие организации, в сфере государствен-

ного и муниципального заказа не менее чем в 2 раза по сравнению с 2017 г.

В рамках реализации Национального плана развития конкуренции в 2018 г. разработаны важные законопроекты. Среди таких законопроектов следует отметить изменения законодательства, которые касаются создания унитарных предприятий на конкурентных рынках только с предварительного согласия антимонопольного органа.

Еще один блок законопроектов затрагивает сферу тарифного регулирования. В июле 2018 г. ФАС России внесен в Правительство РФ законопроект «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)», направленный на совершенствование и унификацию тарифного регулирования в России. Разработанный проект закона определяет единые цели, принципы, способы и методы государственного регулирования тарифов.

В апреле 2018 г. Президент России провел заседание Государственного совета по вопросам конкуренции, по итогам которого были даны конкретные поручения региональным органам власти по развитию конкуренции в субъектах Российской Федерации. Регионы должны разработать свои «дорожные карты» развития конкуренции, выбрать минимум 33 показателя (рынка) из предложенных 41, на которых они будут развивать конкуренцию в ближайшие три года. А ФАС им в этом будет помогать.

В июне этого года в ФАС прошло совещание по вопросам исполнения поручений Президента России с главами регионов. В течение всего лета мои заместители и я ездили по регионам, проводили совещания с представителями органов власти, подписывали соглашения о взаимодействии с целью оказания методической и организационной помощи регионам



Игорь Артемьев, руководитель ФАС России

в подготовке и утверждении региональных «дорожных карт» развития конкуренции.

Я считаю, что реализация мер, заложенных в Национальном плане развития конкуренции и поручениях Президента РФ по итогам Госсовета, может стимулировать эффективное развитие конкуренции в стране, ее инновационное развитие. Если все будет реализовано в полном объеме и нужного качества, то мы можем ждать экономического чуда в России.

Национальный план предусматривает принятие новых «дорожных карт» по развитию конкуренции в отраслях. Однако первые «дорожные карты» уже были исполнены несколько лет назад. Что закладывается в новые «карты» и каков их текущий статус?

16 августа 2018 г. распоряжением Правительства РФ утвержден план мероприятий («дорожная карта») по развитию конкуренции в отраслях экономики Российской Федерации и переходу отдельных сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка на 2018—2020 гг.

«Дорожная карта» предусматривает мероприятия, направленные на развитие конкуренции в таких отраслях экономики, как образование, дорожное строительство, информационные технологии, жилищно-коммунальное хозяйство, газоснабжение, транспорт, промышленность и т. д.

Цели «дорожной карты»:

- повышение удовлетворенности потребителей за счет расширения ассортимента товаров, работ, услуг, повышения их качества и снижения цен;
- повышение экономической эффективности и конкурентоспособности хозяйствующих субъектов;
- стабильный рост и развитие многоукладной экономики, развитие технологий, снижение издержек в масштабе национальной экономики, снижение социальной напряженности в обществе, обеспечение национальной безопасности.

В эту «дорожную карту» вошли мероприятия по развитию конкуренции на 18 различных рынках, в отраслях экономики. По достижении целей, которые заложены в «дорожной карте», будут приниматься новые, с новыми целями и ориентирами.

Что касается исполнения ранее принятых «дорожных карт», то не все и не везде они были

реализованы. По тем пунктам, показателям, которые уже реализованы регионами, можно или установить другие показатели, или выбрать для себя новые рынки, на которых также нужно развивать конкуренцию. Мы будем следить за тем, чтобы исполнение «дорожных карт» было не только на бумаге, чтобы граждане и бизнес почувствовали на себе эффект от внедрения конкурентных принципов в экономике.

С изменениями в Правительстве сменился и куратор сферы антимонопольного регулирования и в целом ФАС России. Что изменилось? Ожидаете ли изменений в векторе деятельности? Каково текущее взаимодействие?

Одним из наиболее важных направлений взаимодействия ФАС России с Правительством Российской Федерации является совместная работа по исполнению поручений Президента РФ по итогам заседания Госсовета по вопросу развития конкуренции, состоявшегося 5 апреля 2018 г.

В нем определены конкретные меры по развитию конкуренции для выполнения Правительством Российской Федерации, ФАС России и иными федеральными органами государственной власти.

К основным направлениям совместной работы относится совершенствование антимонопольного законодательства, которое позволит достигнуть высокого уровня развития конкуренции.

Для развития конкуренции в Российской Федерации ФАС России совместно с Правительством Российской Федерации сосредоточила свои усилия на решении следующих основных задач:

1. Уменьшение степени государственного участия в экономике.
2. Борьба с картelizацией российской экономики.
3. Увеличение доли малого бизнеса.
4. Снижение количества нарушений конкуренции со стороны органов власти.
5. Решение проблем обеспечения равного доступа к закупкам и государственным ресурсам.
6. Совершенствование регулирования естественных монополий и тарифной политики.

ФАС России разработаны и внесены в Правительство Российской Федерации законопроекты, в том числе:

- об упразднении старого закона о естественных монополиях и о реформировании естественных монополий;
- о государственном регулировании цен (тарифов);
- пакет законов, направленных на борьбу с картелями;

- пакет законов, обеспечивающих антимонопольный контроль создания ГУПов, МУПов и приобретения государственных акций на конкурентных рынках;

- об антимонопольном комплаенсе.

Совместно с Правительством Российской Федерации ФАС России продолжит работу над проектами федеральных законов:

- направленных на совершенствование антимонопольного регулирования в условиях развития цифровой экономики;
- предусматривающих исключение ч. 4 ст. 10 и ч. 9 ст. 11 Федерального закона «О защите конкуренции» и введение международного принципа исчерпания прав на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации.

ФАС России планирует внести в Правительство Российской Федерации проект распоряжения Правительства Российской Федерации, предусматривающий внесение изменений в стандарт развития конкуренции в субъектах Российской Федерации в соответствии с Перечнем поручений Президента Российской Федерации от 15.05.2018 № Пр-817ГС по итогам заседания Госсовета 05.04.2018.

22 августа 2018 г. Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) направила в Правительство Российской Федерации проект Доклада о состоянии конкуренции. Этот документ ведомство готовит на основании Закона о защите конкуренции и ежегодно представляет в Правительство Российской Федерации.

30 августа 2017 г. на заседании Правительства Российской Федерации руководитель ФАС России представил Доклад о состоянии конкуренции в России за 2017 г.

В целом получил одобрение по многим предложенным инициативам. Первый вице-премьер Антон Силуанов, который сейчас курирует ФАС, также поддержал наши выводы и предложения, сделанные в ходе доклада о состоянии конкуренции. У нас хорошие рабочие отношения.

Новая конкурентная политика состоит в том числе в активном взаимодействии ФАС России с регионами. Как обстоят дела в этом направлении, чего уже удалось достичь?

По состоянию на 27 августа 2018 г. заместители руководителя ФАС России провели совещания в 67 регионах, из них в 64 регионах подписаны соглашения о взаимодействии между ФАС России и правительством субъекта РФ.

32 региона определили перечень отраслей (сфер) экономики для развития конкуренции, из указанного числа 20 регионов установили числовые значения ключевых показателей для каждой выбранной сферы (отрасли).

Отдельными субъектами Российской Федерации (9 регионов) были определены ключевые показатели для развития конкуренции в 41 отрасли (сфере) экономики.

Минимальное количество ключевых показателей развития конкуренции (33 показателя) выбрано в 10 субъектах Российской Федерации.

9 регионов расширяют установленный перечень ключевых показателей развития конкуренции и определяют для развития конкуренции дополнительные отраслевые рынки (Волгоградская обл., Камчатский край, Псковская обл., Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Республика Марий Эл, Республика Хакасия, Ставропольский край, Чукотский АО).

В настоящее время 5 субъектов РФ достигли 33 и более ключевых показателей развития конкуренции на товарных рынках. Более 20 показателей развития конкуренции достиг 31 регион.

Мы разработали методики расчета ключевых показателей развития конкуренции в отраслях (сферах) экономики, проведены согласительные совещания с федеральными органами исполнительной власти по проекту приказа ФАС России об утверждении данных методик.

Кроме того, мы регулярно проводим конференции по Национальному плану развития конкуренции. В конце августа такая конференция прошла в Москве, в конце сентября она будет проходить в Сочи в рамках Недели конкуренции, а в октябре — в Удмуртии.

Приказом ФАС России от 12.03.2018 № 279/18 утвержден План мероприятий ФАС России по реализации Национального плана развития конкуренции в Российской Федерации на 2018—2020 гг. В нем определено 520 мероприятий развития конкуренции в России.

Мы готовы оказывать регионам всяческую помощь в деле развития конкуренции.

Не можем не спросить про инициативы ФАС России по изменению регулирования в свете реакции на развитие цифровых рынков. Известно, что первоначальные предложения не получили поддержки от бизнеса и экспертного сообщества. Удалось ли найти компромисс? Какие планы у ФАС России по пятому антимонопольному пакету?

Пятый антимонопольный пакет по-другому можно просто назвать цифровым. Мы его разработали в целях соответствия современным вызовам и реалиям. Сейчас в основе рыночной экономики решающую роль играют технологии (в первую очередь цифровые технологии), информация, цифровые и информационные платформы.

Использование информационных систем или программ для электронных вычислительных машин, которые предназначены или используются для предоставления и (или) распространения информации в информационно-телекоммуникационной сети, способствует развитию рыночных отношений. Ускоряются экономические процессы и сокращаются транзакционные издержки. Но с другой стороны, информационные системы могут быть использованы для монополизации рынков, оказания влияния на смежные товарные рынки, злоупотребления рыночной властью операторами информационных систем и организаторами распространения информации в информационно-телекоммуникационных сетях.

Еще одним элементом цифровых рынков является использование ценовых алгоритмов, которые, с одной стороны, направлены на повышение эффективности осуществления деятельности участников рынков. Но они также могут использоваться в качестве инструмента реализации антиконкурентных соглашений, в частности реализации картелей на торгах и на товарных рынках. Такие используемые в противоправных целях ценовые алгоритмы приводят к получению незаконных доходов и повышению уровня ущерба от реализации антиконкурентных соглашений.

В целях приведения антимонопольного законодательства в соответствие современным рыночным условиям, связанным с цифровизацией отношений, ФАС подготовила проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции”». Он предусматривает введение новых дополнительных критериев антимонопольного контроля, направленных на предупреждение и пресечение монополистической деятельности, в частности новые критерии установления доминирующего положения, определение сетевых эффектов, новые подходы к анализу состояния конкуренции на товарных рынках и осуществлению контроля экономической концентрации.

Обеспечение исполнения таких требований антимонопольного законодательства в условиях цифровых рынков должно также обеспечиваться адекватными и соразмерными мерами и механизмами административной ответственности.

Нарушения, связанные с использованием цифровых технологий, должны пресекаться методами и способами, учитывающими цифровизацию экономических процессов. Только в таком случае могут быть обеспечены цели, предусмотренные законодательством об административной ответственности.

В связи с этим законопроектом предложено введение нового вида административного наказания в виде ограничения доступа к информационным системам и (или) программам для электронных вычислительных машин.

Назначение такого наказания предлагается ввести за невыполнение законного решения или предписания антимонопольного органа о прекращении монополистической деятельности.

При этом предлагается установить, что назначение данного вида наказания относится к полномочиям судей арбитражных судов и может быть применено только в случаях, предусмотренных статьями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания.

Законопроектом также предлагается установить четкие правила и порядок исполнения постановления об ограничении доступа к информационным системам и (или) программам для электронных вычислительных машин и прекращения такого ограничения.

Кроме того, законопроектом предлагается ввести в качестве дополнительногоотягчающего обстоятельства при совершении административного правонарушения, выражающегося в реализации антиконкурентного соглашения, использование ценового алгоритма.

Принятие законопроекта обеспечит создание эффективных механизмов административной ответственности за нарушения, связанные с проявлениями монополистической деятельности на цифровых товарных рынках.

В последнее время ФАС России иницирует достаточно много изменений в законодательство практически по всем векторам своей работы. Где сейчас находятся эти предложения ФАС России?

В соответствии с Указом Президента России № 618 от 21 декабря 2017 г. мы разработали:

1. Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции”» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (процедура антимонопольного контроля

создания государственных и муниципальных унитарных предприятий).

2. Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции”» и Гражданский кодекс Российской Федерации» (изменение ст. 1360 ГК РФ в части принудительного лицензирования).

3. Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции” и иные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившим силу Федерального закона “О естественных монополиях”» (реформирование законодательства о естественных монополиях).

4. Проект федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)».

5. Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции” и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (антимонопольный комплекс).

6. Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (об усилении ответственности по борьбе с картелями).

7. Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции”» (отмена иммунитетов для интеллектуальной собственности).

Все эти законопроекты внесены в Правительство РФ.

Также мы разработали проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции”» и «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» — пятый пакет «цифровая экономика», о котором я уже говорил.

По-прежнему актуальны вопросы тарифного регулирования. Каковы основные принципы государственного регулирования сетевых организаций на основе эталонных затрат, которые в настоящее время предлагаются ФАС России?

Стоимость услуг по передаче электрической энергии составляет в среднем около половины стоимости одного киловатт-часа электрической энергии, предоставляемой потребителям.

В ставку на содержание сетей тарифа на услуги по передаче электрической энергии входят операционные и неподконтрольные расходы, а в случае при-

менения метода доходности инвестированного капитала — его возврат и полученный доход.

Расходы сетевых организаций на инвестиции обусловлены инвестиционными программами, которые утверждаются уполномоченными государственными органами. Расходы на уплату налогов и иные обязательные платежи определяются действующим законодательством.

Операционная деятельность сетевых организаций является достаточно типовой, что позволяет сопоставить удельные величины расходов сетевых организаций между собой, сравнить аналогичные по условиям деятельности сетевые организации и нормировать затраты, сформировав так называемые эталонные значения расходов.

Переход к эталонному принципу регулирования позволяет упростить процесс тарифного регулирования, а также исключить тарифную дискриминацию.

Стоит указать, что мы провели анализ операционных расходов, учтенных региональными регулирующими органами в тарифах на услуги по передаче электрической энергии по сетям территориальных сетевых организаций.

На примере расходов на содержание 1 км воздушной линии 10 кВ видно, что разница в расходах составляет 8 раз от минимальных в Забайкальском крае (11 тыс. руб./км в год) до максимальных в Магаданской области (81 тыс. руб./км в год).

По результатам проведенного анализа предлагается эталоны затрат по операционным расходам сетевых организаций дифференцировать по группам субъектов Российской Федерации со схожими условиями деятельности, а также дифференцировать по видам электросетевого оборудования, уровню напряжения и другим объективным факторам.

Важную роль в формировании национальной конкурентной экономики играет цифровизация сети. Каково отношение ФАС России к этому ключевому элементу развития электросетевого комплекса, построению интеллектуальных сетей?

Любое внедрение новых технологий должно улучшать, облегчать жизнь потребителям, повышать ее качество. Конечно же, новые технологии должны внедряться и в сетевом комплексе. Но реализация таких мероприятий должна быть экономически оправданна. Их итогом должно стать повышение эффективности деятельности организации, а не увеличение расходов и требование увеличить тарифы для потребителей.

Планируется ли ФАС России дополнительная дифференциация тарифов на услуги по передаче электрической энергии в целях ценового стимулирования потребителей в условиях сдержанных темпов роста электропотребления, аналогичного, может быть, тарифным планам операторов связи?

В настоящее время возможности тарифного меню в электроэнергетике уже предусматривают дифференциацию, стимулирующую потребителей электрической энергии экономить, а производителей электрической энергии — вырабатывать ее в оптимальном режиме.

Для населения существует возможность выбрать зонные тарифы (дневной и ночной, а также пиковый, полупиковый и ночной). Аналогичная возможность существует и для промышленных потребителей. Кроме того, двухставочный тариф позволяет оптимизировать ценовую нагрузку при переносе потребления с часов пиковой нагрузки энергосистемы на другие часы. Это позволяет частично сглаживать пики графика нагрузки. Чем ровнее график, тем ниже издержки в энергосистеме.

Рассматривает ли ФАС России возможность закрепления функции гарантирующего поставщика за территориальной сетевой организацией на длительный период?

Конкурентные виды деятельности должны быть отделены от естественно-монопольных. Этот принцип заложен в законодательстве, и мы будем продолжать реализовывать политику, направленную на недопущение занятия монополиями конкурентных рынков. Поэтому территориальная сетевая организация осуществляет функции гарантирующего поставщика временно, до отбора на конкурсе гарантирующего поставщика, не совмещающего свою деятельность с естественно-монопольной деятельностью.

Как Вы относитесь к изменению размера платы за льготное технологическое присоединение потребителей мощностью до 15 кВт путем увеличения платы либо введению прогрессивной шкалы платы исходя из размера присоединяемой мощности? А также каково Ваше отношение к отмене или ограничению льготы на технологическое присоединение для потребителей до 150 кВт.

Действующая система льготного технологического присоединения требует совершенствования.

Правительством РФ по этому вопросу даны поручения отраслевым министерствам, Минэкономразвития и антимонопольной службе. Льготы должны предоставляться тем, кто в них нуждается. Поэтому один из рассматриваемых вариантов сводится к предоставлению региональным властям возможности самим решать, кто на их территории должен признаваться льготником. Это разумно, потому что выпадающие доходы сетевых организаций от льготного техприсоединения ложатся в тарифы и оплачиваются потребителями региона. А само по себе льготное техприсоединение должно сохраняться. Окончательное решение по данному вопросу будет приниматься Правительством Российской Федерации.

Планируется ли работа по объединению тарифного пространства (установлению единых тарифов) между смежными субъектами РФ?

Правительство Российской Федерации внесло изменения, согласно которым при наличии согласования между главами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться регулируемые тарифы в электроэнергетике, которые действуют на территории двух и более субъектов Российской Федерации.

Соответствующие изменения внесены и в ведомственные нормативные правовые акты ФАС России.

Отмечу, что порядок установления регулируемых тарифов в электроэнергетике, действующих на территории двух и более субъектов Российской Федерации, должен соответствовать Правилам государственного регулирования (пересмотра, применения) цен в электроэнергетике, которые утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2011 № 1178.

Таким образом, в сфере электроэнергетики законодательно созданы условия для обеспечения единого тарифного пространства на территории нескольких субъектов Российской Федерации.

Кроме того, предпринимаются определенные шаги в сфере электросвязи. В «дорожной карте» по развитию конкуренции, утвержденной Правительством Российской Федерации, предусмотрено мероприятие по оптимизации построения, присоединения и взаимодействия сетей электросвязи.

ФАС России предлагала провести такую оптимизацию с 2012 г., но сейчас уже очевидно, что такие изменения необходимы. Мы полагаем, что существующая система отстает от технологического развития отрасли, устанавливая требования, которые могут повлечь расходы, в которых нет необходимости. Оптимизация требований по построению, взаимодей-

ствию сетей позволит операторам связи существенно оптимизировать собственные издержки и создаст условия для оптимизации абонентских тарифов.

В последнее время наметился устойчивый тренд по наделению государственного оператора связи преференциями в области оказания услуг органам государственной власти. Фактически речь идет о монополизации данного рынка, результатом которой может стать ухудшение качества предоставляемых услуг и повышение расходов бюджета вследствие неснижения или роста тарифов. Какие меры ФАС России планирует предпринять в сложившейся ситуации?

Действительно, в последние несколько лет усилился тренд к определению единственного поставщика на конкурентных рынках услуг связи.

В Плана мероприятий по направлению «Информационная инфраструктура» программы «Цифровая экономика Российской Федерации» закреплены мероприятия, прямо или косвенно определяющие единственного поставщика на конкурентном рынке.

ФАС озабочена складывающейся тенденцией. Я считаю, что такие мероприятия могут привести к неэффективному расходованию средств бюджета, росту цен на услуги связи и ограничению конкуренции.

На этапе обсуждения Плана мероприятий мы направляли свои замечания, однако они были учтены лишь частично, а именно в части расширения круга участников мероприятий по разработке условий создания и развития беспроводной сети 5G.

Считаем, что в отдельных случаях имеют место положения, формирующие дополнительные административные и экономические барьеры, в которых отсутствует объективная необходимость.

В «дорожной карте» «Телекоммуникации», утвержденной Правительством Российской Федерации, предусмотрено мероприятие по разработке и реализации рекомендаций по недопущению искажения конкуренции на рынках услуг связи на основании анализа последствий назначения единственного поставщика услуг.

В рамках Указа Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618 об утверждении Национального плана развития конкуренции на 2018—2020 гг., а также в соответствии с «майским Указом» Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» ФАС готовит предложения о внесении изменений в планы ме-

роприятий Государственной программы «Цифровая экономика». Они направлены на развитие конкуренции, недопущение монополизации рынков, в том числе путем определения единственного поставщика.

ЕЭК развивает свою активность в рамках реализации антимонопольных полномочий. Вынесено первое решение против одной из крупнейших российских компаний по обвинению в злоупотреблении доминирующим положением в сфере металлургии. В перспективе в разных сферах рынки могут быть рассмотрены ЕЭК в качестве трансграничных, а значит, относящихся к исключительной компетенции Комиссии. При этом подходы к антимонопольному регулированию ЕЭК могут отличаться от тех подходов, которые выработаны ФАС России и которые во многом понятны рынку. Как сейчас строится взаимодействие ФАС России и ЕЭК по антимонопольным аспектам, вырабатываются ли общие подходы с учетом многолетнего опыта ФАС России?

Для начала необходимо уточнить, что не все нарушения на трансграничных рынках в рамках Евразийского союза будут относиться к компетенции ЕЭК. К ее компетенции будут относиться нарушения на трансграничных рынках лишь в определенных случаях, соответствующих установленным Критериям отнесения рынков к трансграничным, утвержденным президентами стран Союза.

В иных случаях нарушения должны пресекаться национальными антимонопольными органами во взаимодействии. Для этого Договор о Евразийском экономическом союзе предусматривает целый набор инструментов.

Если говорить о взаимодействии антимонопольных органов Союза с ЕЭК, то такое взаимодействие осуществляется на регулярной основе. Мы взаимодействуем по различным вопросам, в том числе по вопросам совершенствования договорно-правовой базы Союза в сфере конкурентной политики, необходимость в которой появляется по мере наработки Комиссией правоприменительной практики, выявления существующих пробелов, ну и, конечно же, непосредственно при правоприменении.

Акты Комиссии, разработанные и принятые в развитие Договора о Евразийском экономическом союзе, предусматривают обязанность Комиссии на самом начальном этапе правоприменительной деятельности информировать национальные антимонопольные органы Союза о поступивших заявлениях о нарушении общих правил конкуренции на трансграничных

рынках. А на этапе рассмотрения дел представители национальных регуляторов привлекаются к их рассмотрению с момента возбуждения дел. При этом они имеют право знакомиться с материалами дел, представлять доказательства, задавать вопросы другим лицам, участвующим в рассмотрении, давать пояснения, осуществлять другие действия, предусмотренные специальным порядком.

Надо отметить, что данный порядок работы применяется на практике. Именно такой механизм направлен на обеспечение учета Комиссией опыта и подходов антимонопольных органов Союза при правоприменении, в том числе и ФАС России.

Выработке совместных подходов в правоприменении также способствует диалог Комиссии и национальных антимонопольных органов, осуществляемый на различных площадках и форматах — в рамках консультаций, конференций, семинаров. Несомненно, важным участником такого диалога является бизнес-сообщество, которое активно пользуется возможностью участвовать в нем.

Практическим примером такого взаимодействия может служить инициирование внесения изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе, направленных на закрепление в нем институтов предупреждения и предостережения, показавших свою эффективность в государствах — членах Союза.

Неоднократно подчеркивалось, что антимонопольное регулирование в России соответствует лучшим мировым практикам. Об этом свидетельствует многое, в том числе высокое место в GCR. Чего, на Ваш взгляд, не хватает ФАС России, чтобы наконец войти в десятку лучших антимонопольных ведомств мира и возглавить этот рейтинг?

Когда ведомство формировалось, мы изучали все, что было в то время, и опирались на лучшие практики, обобщенные ОЭСР, и на опыт ЕС. Мы разработали четыре крупных антимонопольных пакета. При этом мы учитывали рекомендации ОЭСР в отношении гармонизации законодательства, и можно уверенно сказать, что со вступлением в силу четвертого пакета поправок 5 января 2016 г. нам удалось практически полностью гармонизировать законодательство в соответствии с международными законами и передовыми практиками.

Нельзя забывать и о важных структурных изменениях последних лет. В отличие от большинства наших зарубежных коллег мы не просто осуществляем антимонопольный контроль. В ведении ведомства

множество взаимосвязанных функций — антимонопольное и тарифное регулирование, контроль соблюдения законодательства о государственных закупках и многое другое. Синергетический эффект от объединения функций в рамках одного регулятора позволяет улучшить конкурентную среду и наиболее эффективными методами повысить качество регулирования.

С расширением функционала мы также анализируем зарубежные программы институционального дизайна, но учитывая нашу специфику.

Несколько лет назад мы взяли курс на борьбу с недобросовестными практиками транснациональных корпораций, имеющих значительное влияние на нашу национальную экономику, а также успешно имплементировали институт предупреждений и предостережений, в результате чего количество рассматриваемых ведомством дел резко снизилось и продолжает снижаться, а эффективность в судах по-прежнему высока: мы выигрываем более 80% дел.

С одной стороны, после принятия последних серьезных поправок в Закон о защите конкуренции можно сказать, что нам уже не надо никого догонять и что-либо доказывать. С другой стороны, мы можем еще быстрее реагировать на новые вызовы, стоящие перед антимонопольным регулированием, делать это одновременно и в кооперации с зарубежными коллегами.

В рамках рассмотрения крупных сделок (Yandex/Uber, Bayer/Monsanto) мы проводим подробные консультации с конкурентными ведомствами других стран. Синхронизация выставляемых условий при рассмотрении транснациональных сделок улучшает национальную экономику, совершенствуются и механизмы совместных с зарубежными коллегами исследований в отношении экономических, в особенности цифровых, гигантов.

Мы провели успешные расследования в отношении Google, Apple, Microsoft, LG и других крупных корпораций. Накопив достаточно опыта, мы подготовили пятый пакет законодательных поправок, который позволит нивелировать многие антимонопольные риски, связанные с цифровизацией экономики. Конечно же, при этом мы следим за законодательными изменениями, происходящими за рубежом. Некоторые из них являются настоящим прорывом. Однако и мы немалого достигли.

Международная оценка для нас очень важна, она в определенном смысле служит ориентиром для всех ведомств. Но не стоит забывать, что у нас своя страна, своя специфика. Антимонопольное регулирование у нас в стране довольно молодое по сравнению с лидерами рейтинга. Тем не менее темпы его развития не отстают от темпов наиболее эффективных

ведомств. Поэтому у нас есть все объективные предпосылки войти в десятку лучших антимонопольных ведомств мира в обозримом будущем.

Отмечается большой вклад Службы в развитие правоприменительной практики в сфере пресечения недобросовестной конкуренции. В то же время создан и активно функционирует Суд по интеллектуальным правам, много споров разрешается между компаниями в судах, в патентном ведомстве. С учетом многолетней практики — как Вы оцениваете роль ФАС России как регулятора в сфере защиты прав хозяйствующих субъектов в области интеллектуальной собственности и от недобросовестной конкуренции?

После принятия четвертого антимонопольного пакета в Закон о защите конкуренции была введена глава 21, в которой предусмотрена ответственность за основные составы недобросовестной конкуренции, в том числе недобросовестную конкуренцию, связанную с приобретением и использованием исключительного права на средства индивидуализации юридического лица, средства индивидуализации товаров, работ или услуг; недобросовестную конкуренцию, связанную с использованием результатов интеллектуальной деятельности; недобросовестную конкуренцию, связанную с созданием смешения.

Особенностью рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства в отношении данных запретов является отсутствие возможности выдачи предупреждения.

Так, при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган возбуждает дело о нарушении антимонопольного законодательства.

Также стоит отметить, что в настоящее время Законом о защите конкуренции предусмотрены «иммунитеты» для интеллектуальной собственности.

Вместе с тем ФАС России выступает за отмену данных иммунитетов, и эта инициатива заложена в проекте пятого антимонопольного пакета.

Ассоциация антимонопольных экспертов традиционно подготовила свой доклад об оценке деятельности ФАС России за прошедший год. Какие практические выводы были сделаны Вами после ознакомления с Докладом?

Для нас, как и для любого другого государственного органа, очень важна оценка со стороны. Доклад

Ассоциации антимонопольных экспертов об оценке деятельности ФАС России за прошедший год прежде всего дает нам возможность проанализировать то, что уже было сделано нами, и то, как это было сделано.

Ассоциацией антимонопольных экспертов в качестве положительного примера отмечено обеспечение ФАС России единообразия практики правоприменения. Это касается прежде всего территориальных органов. В данном вопросе, по мнению Ассоциации антимонопольных экспертов, необходимо отметить важность «наработки» практики внутриведомственной апелляции.

Так, в 2016 г. было пересмотрено 28 решений и предписаний территориальных органов ФАС России, в 2017 г. — 51, что, в свою очередь, указывает на действенность и востребованность процедуры административной апелляции со стороны как подконтрольных субъектов, так и иных лиц, чьи права могут затрагиваться при принятии решений по делам о нарушении антимонопольного законодательства.

Вместе с тем, по мнению Ассоциации антимонопольных экспертов, антимонопольному органу необходимо повышать качество проведения экономического анализа состояния конкуренции на рынках как при рассмотрении дел по признакам нарушения антимонопольного законодательства, так и в рамках контроля экономической концентрации.

По этому направлению нами уже сейчас начата работа. В частности, повышению качества проведения экономического анализа состояния конкуренции на рынках будет способствовать принятие Разъяснения Президиума ФАС России (по приказу № 220), проект которого уже подготовлен и проходит обсуждение, в том числе с членами Ассоциации.

Не менее важным, по мнению Ассоциации антимонопольных экспертов, является продолжение совершенствования института коллективного доминирования.

В настоящее время ФАС России совместно с Ассоциацией антимонопольных экспертов подготовлен проект Разъяснений по коллективному доминированию, который в сентябре текущего года будет вынесен на обсуждение на Методический совет ФАС России.

Некоторое время назад Вы упоминали о том, что является целесообразным отменить правило «третий лишний», и этот вопрос обсуждался в Правительстве. Скажите, пожалуйста, каков статус этого предложения и есть ли намерение пересмотреть или отменить его?

Мы направили письмо в Минпромторг России и Аппарат Правительства Российской Федерации с предложением о возможности совершенствования механизма «третий лишний» при закупках лекарственных препаратов.

ФАС предлагает предусмотреть, что отклонение заявок, содержащих предложение о поставке иностранных лекарственных препаратов, не будет осуществляться в случае, если по результатам проведения закупки достигнуто большое снижение цены (25% и более).

Предлагаемая система обеспечит возможность более эффективного расходования бюджетных средств при осуществлении закупок лекарственных препаратов, а также обеспечит возможность осуществлять закупку лекарственных препаратов по более низким ценам¹. ■

*Вопросы задавали члены
Ассоциации антимонопольных экспертов*

¹ По данным единой информационной системы в сфере закупок, в 2018 г. при централизованной закупке лекарственного препарата Циклосерин с НМЦК 693 653 699,2 руб. с учетом применения механизма «третий лишний» цена контракта составила 447 406 671,2 руб. В случае неприменения механизма «третий лишний» снижение НМЦК могло составить 35,5% (потенциальная экономия бюджетных средств могла составить 246 247 028 руб.) — *Прим. ред.*