# Брифинг руководителя Федеральной антимонопольной службы Игоря Артемьева по завершении заседания Правительства РФ

29 августа 2019, 18:13

[Из стенограммы:](http://government.ru/news/37731/)

И.Артемьев: Мне сегодня была предоставлена возможность уже в 13-й раз представить доклад о состоянии конкуренции в стране. Ещё в 2005 году в законе о конкуренции появилось требование, чтобы Федеральная антимонопольная служба готовила такой доклад. Очень мало стран приняли законодательство, предусматривающее, что Правительство в полном составе слушает доклад о состоянии конкуренции.

Мы всегда рассказывали не столько о достижениях, которые есть, сколько о недостатках, которые нам надо обязательно преодолеть. Сегодня, наверное, впервые за 13 лет я говорил о том, что есть определённый перелом. На мой взгляд, он произошёл, потому что появился указ Президента, который утвердил национальный план по развитию конкуренции. В развитие его Правительство приняло 18 отраслевых программ развития конкуренции – от образования до электроэнергетики и сельского хозяйства. Эти программы исполняются пока только наполовину, но они исполняются. По решению Президента и Госсовета программы развития конкуренции были приняты в каждом регионе. Я и мои заместители облетели два раза все регионы России, вместе с губернаторами провели соответствующие совещания. И сейчас губернаторы во всех регионах утвердили свои программы развития конкуренции. Это означает, что мы, ФАС, переходим от функции чисто охранительной к функции созидательной. Надо развивать конкуренцию.

Сегодня мы говорили о многих позитивных чертах. На них не буду останавливаться. Скажу о том, что нас беспокоит.

Целый ряд федеральных законов, которые мы разработали и которые согласованы в Правительстве, к сожалению, получили отрицательное заключение Государственно-правового управления Администрации Президента. Мы очень уважаем их мнение и будем работать над тем, чтобы в эту зимнюю сессию они были приняты. Что это такое? Это пятый цифровой антимонопольный пакет. Нельзя работать на основании законодательных норм, которые восходят по своему содержанию к 1960–1970-м годам прошлого века. Это невозможно, мир изменился, поэтому и законодательство должно быть другим.

Это закон об основах регулирования тарифов. Мы сейчас делаем грандиозную реформу тарифного регулирования. Сегодня мы говорили о том, что переходим на долгосрочные, десятилетние тарифы и даже в некоторых случаях можем думать о переходе на двадцатилетние тарифы. По принципу «инфляция минус». Это даёт стабильности компаниям, огромный инвестиционный и кредитный ресурс. Это изменяет всю ситуацию сразу, потому что даёт все необходимые элементы предсказуемости политики государства с точки зрения финансовых средств компаний. Под это можно брать кредиты, выпускать ценные бумаги. Совершенно другая история.

Это целый ряд вопросов, связанных с оборотом лекарств. Нам удалось под руководством Татьяны Алексеевны Голиковой вместе с Минздравом подготовить закон о взаимозаменяемости, по сути дела. Это означает, что будут конкурентные процедуры на торгах. И главное, у потребителя в аптеке будет выбор. Сегодня люди часто не понимают, не знают (и юридически это никак не оформлено), что если одна и та же органическая молекула с одним способом введения – это одно и то же лекарство. А разница в ценах достигает сотен раз! За счёт рекламы люди иногда вынуждены отказываться от лечения, не понимая, что рядом лежит российский препарат, который стоит 17 рублей. Такие вещи не решены сегодня, мы добиваемся решения этих вопросов. Сегодня надеемся получить ещё раз принципиальную поддержку Правительства в отношении того, что эти законы должны быть приняты в эту зимнюю сессию. Они являются составной частью национального плана по развитию конкуренции.

Много хорошего сделано в регионах. На федеральном уровне я бы отметил развитие биржевой торговли, которое сыграло существенную роль. Ведь как устроена жизнь? Я приводил пример на заседании Правительства, чуть подробнее о нём расскажу. Десятки случаев. У вас работает предприятие, но истекает пятилетний контракт с «Газпромом». Вам нужен газ. У вас есть инвестиции, вы хотите модернизировать своё предприятие, купить новое оборудование, но вы не знаете, будет ли продлён контракт. Вы приходите, и первое, что вам говорит служащий «Газпрома»: «Газа нет». Вы можете догадываться, каким способом решается эта проблема. Так было всегда. Что сейчас? А сейчас директор может на это наплевать. Он идёт и каждый день покупает газ на бирже. Там есть объёмы. Ему ни к кому не надо ходить. И «Газпром» обязан поставить через свою трубу газ, купленный на бирже, в приоритетном порядке.

То же самое касается нефтепродуктов. Придите в крупную компанию, особенно в наших огромных регионах, где монополизм процветает по нефтепродуктам. Попробуйте получить для своей частной бензоколонки, которую вы хотите развивать как малый бизнес, квоту на бензин. Ничего не получите. Пока, опять понятным способом, не договоритесь с кем-нибудь. А сейчас идёте на биржу и покупаете этот бензин.

Поэтому главное в биржевой торговле – вовсе не то, что есть индикаторы по ценам (что исключительно важно: есть с чем сравнивать цены, возникает понимание, сколько что стоит, рыночная конъюнктура, то есть это огромный шаг к рыночной экономике), а то, что это и есть реальная демонополизация рынков. Вот что важно, что сделало Правительство за последние годы.

Конечно, мы были двигателями всего этого, и нам очень приятно, что Минэнерго стало двигателем в этом отношении, Министерство экономики стало развивать всё это, Минфин, который увидел в этом отличную возможность собирать налоги. Поскольку на бирже все сделки легальные, тут же налоги берутся. Их не спрячешь через цепочку посредников или за офшоры, они прямо перед вами.

Мы не были бы ФАС, если бы не говорили о недостатках. Какие мы видим самые крупные недостатки?

Во-первых, я уже говорил, большинство законопроектов, подготовленных в развитие указов Президента, не принято парламентом. Мы прошли мучительную процедуру согласования по очень сложным законам. Достаточно сказать, что одним из законов мы отменяем вообще закон о естественных монополиях. Представляете, какая битва идёт вокруг него? Мы пока не продвинулись. Мы просим поддержки Председателя Правительства, который принимает личное участие и очень многое делает для того, чтобы законы были приняты. Например, закон о государственных унитарных предприятиях – практически о запрете этой формы. Если бы не вмешательство премьер-министра и личная позиция Президента, мы ничего бы не добились.

В проекте закона об основах тарифного регулирования укладывается вся система: что должно быть в тарифе, чего никогда не должно быть в тарифе, по каким нормативам он рассчитывается, по каким формулам. Ни в царской России, ни в Советском Союзе никогда закона о тарифах не было. Ничего этого нет сейчас. В результате тарифы водопроводных станций могут отличаться в одном и том же регионе в 50 раз. Вдумайтесь, что это такое? Вы в одном районе, я в другом. У нас рельеф один и тот же. Климат один и тот же. Почему кто-то должен платить в 50 раз больше? Можете это объяснить? Поэтому нужно заложить систему. И мы написали этот закон. Он прошёл сложный путь согласования, сейчас одобрен Правительством. Но опять есть отрицательное заключение ГПУ, к сожалению. Будем работать.

Как можно жить в одной из важнейших экономических регулирующих составляющих без федерального закона, когда это всё разбито по тысячам правительственных актов и актов местного значения? Как это всё собирать с точки зрения инвестиций? Ты приходишь со своим капиталом и говоришь: «Я хочу в Липецкой области построить завод. А какой у меня будет тариф?» А в ответ: «Какой будет, такой и будет». «Ну хотя бы в следующем году?» – «А мы не знаем». И опять начинается та же история, как с газом. А закон говорит, как это всё решается, какие эталоны, от чего отсчитывается, в какую сторону. Плюс мы закрыли дырки в законодательстве, через которые регионы сверх установленных Правительством нормативов по тарифам – на 3% («инфляция минус» же) – поднимали свои тарифы на 70%, 100%. Таких случаев было от 900 до 1800 каждый год.

Эти дырки закрыты нами с помощью парламента и Правительства, конечно.

Приняты федеральные поправки в закон об электроэнергетике и акты Правительства, которые не позволяют повышать тариф больше сверх установленного лимита, если нет согласия Антимонопольной службы и признания того, что тариф экономически действительно не обоснован. А экономически обоснованный уровень теперь не с потолка берётся, а с эталона. Он рассчитан. Это конкретная цифра на этот год. Тариф к этому эталону должен прийти, но выше он не должен подняться.

Поэтому повторяю ещё раз, тарифы в Российской Федерации в двух третях случаев выше эталонов, то есть завышены. И это то, что мы должны перевести в обязательные инвестиции. И то, что платит сегодня потребитель, нужно направлять на строительство и модернизацию новых станций. На ликвидацию потерь воды, тепла. Этот ресурс сегодня оценивается нами примерно в 180 млрд рублей, которые можно на это направить.

Конечно, большой бедой является картелизация экономики. Сегодня картели в дорожном строительстве, в фармакологии – они везде. Это сговор на торгах. Это означает, что цена для государства самая высокая. Платятся из бюджета огромные деньги. Но в чём беда? Когда мы заставляем компании на торгах вступать в конкурентные отношения, цена падает на 50, 60, 70%. А что говорит закон о госзакупках? Если вы сэкономили за счёт падения цены на торгах, вы можете по сложившейся цене за единицу купить больше на все оставшиеся средства. То есть вы можете пролечить не 100 тысяч больных, а 200 тысяч больных, если цена упала на 50%. А что это значит, если это онкология детская или неизлечимая другая болезнь? Это значит спасти 100 тысяч жизней.

У меня часто спрашивают, как конкуренция связана с жизнью. Вот вам пример из жизни. Одни торги могут спасти 100 тысяч человеческих жизней. А мы не можем сегодня добиться во многих случаях этой конкуренции на торгах. По многим причинам, которые лежат в законодательной области. Просто надо принять эти законы, надо выполнить указ Президента. Поэтому выполнение меньше чем на 50% «дорожных карт» ‒ это, конечно, большой ущерб. Сейчас, правда, год ещё не закончился, но всё равно надо двигаться.

Низкие темпы приватизации, огосударствление экономики, мы всегда об этом говорим, массовые нарушения на торгах, в том числе по нацпроектам. Поэтому нужно интегрировать нацпроекты в национальные планы. Премьер и Президент дали такие поручения, мы этим занимаемся.

Недискриминационного доступа в газовую отрасль 20 лет так и нет. Везде есть, а там нет, там заповедник архаичных процедур. Если бы не биржевое окно, о котором я рассказал, то вообще была бы беда.

Медленное развёртывание электронной системы сопоставления цен. Сейчас компьютер, если вы правильно сформулировали программу и юридически всё правильно оформили, может вам за секунду дать систему сопоставления цен по какому-либо лекарству по всей стране. И вы знаете, какие разницы? 10, 50, 70 раз в пересчёте на одну таблетку. Значит, если у нас такая система сопоставления будет публична и развёрнута, мы можем моментально отправить кого надо на скамью подсудимых. И тогда таких желающих будет мало. Сейчас же мы добились всеобщей электронизации торгов. Теперь у нас всё идёт через электронные площадки – конкурсы, аукционы. Всё это теперь заведено в систему и независимого регистратора, и в единую систему сопоставления цен. Мы никак не можем её достроить, но достроим. Мы станем первым государством в мире, тем более, таким огромным, которое на всю свою территорию создаст единое электронное пространство госзакупок. И тогда эти цены дадут нам понятные индикаторы, сложившиеся в этот день, в этот час, в этот месяц. Злоупотреблений, и коррупционных в том числе, станет меньше.

У нас с госзакупками более или менее хорошие перспективы. А мы говорили сегодня о том, что у нас происходит с госпродажами. Приватизация медленно идёт, но там процедуры прозрачные. А посмотрите, сколько у нас неконкурентных процедур при продажах имущества. Рыбная квота – достаётся бесплатно. Кому? Почему? Почему там не провести аукцион? Мы об этом много лет говорим. А вы слышали где-нибудь или видели хоть одно объявление о продаже таможенного конфиската? Хоть один раз вы видели где-то в интернете оферту о том, что можно куда-нибудь прийти, и там будут продавать таможенный конфискат? Нет, конечно. Но если говорить общо, то у нас существует 54 разные процедуры. Почти все они закрытые или полузакрытые. На миллиарды долларов продаётся различного рода ресурсов, товаров, услуг, деньги за которые должны идти в бюджет, неизвестным образом. Я сегодня уже говорил, что я седьмой год подряд об этом говорю. Мы написали закон – мы не можем его принять. Министерство экономики написало свой закон – не может его принять. Мы просим Председателя обратить на это внимание. И с вице-премьером –министром финансов Антоном Силуановым я об этом дважды разговаривал, мы должны добиться единой аукционной процедуры продажи. Ведь что нужно на продаже имущества государству? Побольше денег в бюджет, чтобы на социальную сферу это пустить. Какие ещё тут могут быть процедуры, какие предквалификации? Пришёл, купил и отдал деньги – все пошли в бюджет, всё понятно. Ничего этого не происходит. У нас процедура банкротств, например, когда там тоже часть имущества государства, по сути дела, реализуется… Площадки электронные некоторые создаются специально на одну единственную процедуру – чтобы провести это банкротство фальшивым образом и закрыться. Вот такие истории бывают. Но это же тоже большой вопрос.

Теперь самое главное в этой части ‒ планы. Надо, во-первых, просто исполнить указ Президента и решения Правительства, Госсовета по развитию конкуренции в стране. Теперь правовая основа есть. И вторая задача на перспективу ‒ нужно сделать новый национальный план по развитию конкуренции на 2021‒2025 годы. Содержательно важный. Не слова ради слов, а конкретных мероприятий по каждой отрасли, что нужно сделать. Это самое главное сейчас, к этому надо готовиться. Уже в 2020 году мы должны Президенту представить от имени Правительства проект указа Президента. И так делать каждые пять лет. Пятилетнее планирование ‒ хороший срок для такого рода мероприятий.

И коротко о законе о комплаенсе. Спасибо Правительству, что оно поддержало сегодня. В чём здесь смысл? Во многих странах и теперь в нашей стране есть законодательные новеллы, которые говорят о чём? Что если сама компания ‒ хозяйствующий субъект (частная, государственная, какая угодно) устанавливает, как правило, довольно стандартный набор мер предупреждения нарушений антимонопольного законодательства, обучает своих сотрудников под подписку, говорит вот это делать нельзя, нельзя вступать в картельные сговоры с конкурентом по фиксации цен на продукцию, нельзя делить рынок, и компания наказывает своих сотрудников сама, без всякого нашего вмешательства, либо судов, либо прокуратуры, за то, что они что-то из этого нарушают… Вот они делают сейчас это, очень многие компании, такие как «Сибур», пивоваренная компания «Балтика», МТС сделали уже с нашей помощью эти комплаенсы. А Ассоциация антимонопольных экспертов сделала шаблон-протокол, какой должен быть комплаенс ‒ принимайте и работайте. Так вот я сегодня достаточно подробно объяснял, почему бизнесу это выгодно? Казалось бы, это затраты на обучение и всё остальное. Во-первых, ты не попадёшь под оборотный штраф, потому что ты предупредишь нарушение, а второе – есть проблема квалификаций. Ведь часто мы приходим и снимаем информацию с компьютеров во время проверки в компании и видим, что начальник одного сбыта, заместитель генерального директора, по электронной переписке сговаривается о ценах с заместителем генерального директора другого сбыта в конкурирующей компании. Это картель. Сейчас мы что сделаем? Мы компанию ‒ на оборотный штраф, и, соответственно, она будет платить, её ещё и не допустят потом к госзаказу, то есть будет много проблем как уголовного характера, так и административного. Что произойдёт в случае, если мы видим, что это сотрудник в рамках принятого комплаенса расписался, что он знает, что так делать нельзя? Он проходил обучение, сдал соответствующие зачёты и экзамены, проходил переквалификацию – компания сделала всё, чтобы он так не делал. Мы, скорее всего, на компанию не будем накладывать штраф. Мы этого человека сдадим правоохранительным органам как мошенника, пусть его судят и отправят на скамью подсудимых, а компанию оставим в покое. Вот зачем бизнесу нужно принятие такого закона. Тут совпали интересы государства и бизнеса. Такой закон будет принят в ближайшее время.

Вопрос: Расскажите про законопроект о ликвидации унитарных предприятий. В него внесены поправки, он лежит. Расскажите об основных проблемах с этим законопроектом, основных позициях. Есть ли среди унитарных предприятий лоббисты, которые против этого законопроекта?

И.Артемьев: Основные лоббисты против этого закона – губернаторы. В чём смысл этого закона? Мы говорим, что ГУП – это очень плохая форма, потому что даже реестр имущества не виден, оттуда имущество уплывает налево, это незаметно, финансовые результаты и так далее. Закрытая контора, которая нужна была для спасения в 1990-е годы, чтобы кто-нибудь возник и что-нибудь сделал. После этого был принят закон об акционерных обществах, обществах с ограниченной ответственностью, потом целую реформу Сергей Семёнович Собянин проводил в отношении бюджетных учреждений. Мы не говорим: убейте это, чтобы там ничего не было. Вы просто преобразуйте унитарное предприятие в бюджетное учреждение, где всё прозрачно, ведётся реестр имущества, реестр движения средств. Воровство прекратите, прекратите антиконкурентные истории, в том числе примите комплаенс, о котором я говорил. Мы работаем как в XIX веке, когда самое лучшее, что было, – это телеграф или телефон. Речь идёт о том, чтобы это были современные формы хозяйствования, прозрачные и открытые для налоговой сферы, бюджетной, для контроля за расходованием бюджетных средств. Это же государственные предприятия. Но многие губернаторы в силу инерции, будем говорить так, а некоторые не в силу инерции, а в силу того, что они отлично понимают, зачем рыбу ловить в мутной воде, стали лоббировать этот вопрос на уровне прежде всего Земельной палаты, Совета Федерации. И убедили и депутатов Совета Федерации – они выступили резко против этого закона, – а потом и депутатов Госдумы, и депутаты очень сильно колебались. Мы проводили слушания во всех фракциях парламента и везде слышали критику. Мы подготовили пакет поправок, который исключил оттуда запрет таких предприятий в сфере культуры, например, или на Российской Севере, где экстремальные условия. Но в конечном итоге принципиальную позицию занял Председатель Правительства: он доложил Президенту, что это принципиально важно для развития конкуренции в стране. А Президент подписал, как вы знаете, национальный план, где было прямо написано, что это всё нужно сделать. Да, с переходным периодом – мы продлили его до 2025 года. Но сделать. И сегодня на доклад Председателя Правительства Президент ответил, что он согласен, и ушла рекомендация Президента и Председателя Правительства парламенту принимать этот закон. Принимать, потому что Правительство убеждено в его необходимости и Президент убеждён. Он будет принят.

Вопрос: Игорь Юрьевич, Вы сегодня сказали, что уже пора принимать новый национальный план. Можете назвать самые амбициозные задачи на будущее?

И.Артемьев: Знаете, один будет вытекать из другого. И мы, конечно, должны включить обратную связь. Мы вначале посмотрим, чего достигли не на бумаге, не в отчётах, а в реальности российские регионы и мы все здесь, на федеральном уровне. Но общие тенденции остаются: ликвидация государственной экономики, массовая приватизация, решительная поддержка малого и среднего бизнеса во всём, изменение соответствующих экономических режимов для инвесторов – инвестиции дают конкуренцию. Это меры, как ни странно, защиты труда, повышения производительности труда, безусловно. Это автоматизация, которая даёт гораздо более высокий прогресс инноваций и развивает конкуренцию. Это защита прав интеллектуальной собственности и многие другие вопросы.

Но вначале мы сделаем небольшую остановку. Мы проанализируем: мы всё это придумали, а мы реализовали на бумаге или в реальности? Мы проедем все российские регионы, посмотрим на все сделанные объекты, на все принятые нормативные акты, чтобы убедиться, что мы не впустую работали.

И тогда мы предложим Президенту план. Безусловно, мы думаем заложить в национальный план несколько новых стратегических идей. Одну из них могу назвать: надо уничтожить российские госкорпорации, перевести их в другие организационные формы, в акционерные общества. И поскольку госкорпорации сегодня утверждаются официально федеральным законом, пусть они сейчас уже меня услышат, ещё за несколько лет: они должны стать простыми акционерными обществами без привилегий. Тогда будет конкуренция.

Вопрос: ВТБ говорил, что хотел купить половину терминалов в Тамани у украинской «Кернел». Давали ли вам такую заявку?

И.Артемьев: Пока нет.

Вопрос: Ещё говорили, что консорциум инвесторов во главе с китайской Fosun хотят купить компанию «Голд». У вас было это на рассмотрении, но вы продлили. Почему?

И.Артемьев: Мы продлили, потому что надо разобраться. Поскольку приходит иностранный инвестор, то, первое, нам нужно разобраться, попадает ли эта сделка уже не под закон о защите конкуренции, а под 57-й закон – закон об иностранных инвестициях в стратегические сферы. Поскольку хозяином этой компании является Китайская Народная Республика, мы, возможно, должны готовить этот вопрос на правительственную комиссию по иностранным инвестициям. Об этом говориться в 57-м законе. Я думаю, что у этой сделки будет хорошая судьба, но мы должны соблюсти все процедуры. Теперь, раз мы идём не только по 135-му, но и по 57-му закону (возможно, окончательное решение мы вынесем сегодня), то нам нужно время для согласования с двенадцатью ФОИВ. Они должны высказать своё мнение, насколько инвестиция полезна для России, целесообразна. И тогда правительственная комиссия во главе с премьер-министром скажет да и эта сделка будет реализована. Это более сложный механизм.

Мы сегодня должны сказать, применим ли к этой сделке 57-й закон. Пока могу сказать только одно: то, что я читаю (сейчас готовится заключение юридической службы профильного управления) – может быть, там понадобится 57-й закон.

Вопрос: Игорь Юрьевич, а как относитесь к предложению ВТБ о создании объединённого зернового холдинга? Это же будет фактически огромная государственная корпорация, об уничтожении которых Вы только что сказали.

И.Артемьев: Так и отношусь, как сказал. Если мы хотим, чтобы эти корпорации, то бишь наши российские «чеболи», говоря корейским словом... Я уже не раз говорил о том, что корейское экономическое чудо появилось исключительно благодаря тому, что они разрушили свои корпорации-монополии. Все говорят, что надо сэкономить на эффекте масштаба, но никто не понимает, что конкуренция при этом просто будет убита и результат будет экономически плачевный. Они провели гигантскую реформу – они преобразовали свои «чеболи» в акционерные общества, раздробили их, поддержали малый бизнес и достигли корейского экономического чуда. Весь смысл национальных планов, что мы пишем, похож на это. Мы хотим российского экономического чуда – без конкуренции его не будет. Но мы движемся в этом направлении. Количество в качество обязательно перейдёт.

Поэтому здесь ответ такой: здесь важен размер и важны преференции, ведь акционерные общество равны, а поскольку госкорпорации принимаются специальным федеральным законом, у них очень много преференций и особенностей. Они их используют как антиконкурентное преимущество, убивают всех своих конкурентов. Так какая может быть рыночная экономика? Не может такого быть. В оборонке, в закрытых сферах я могу это понимать, там это надо иногда. А на открытых рынках это бред какой-то. В дорожном строительстве зачем это?

Вопрос: Относится это к ВТБ и зерну, то, что Вы говорите?

И.Артемьев: Зерно – открытый рынок, конечно.

Вопрос: Игорь Юрьевич, некоторое количество времени назад Вы предлагали также изменить принцип распределения допусков авиакомпаний к международным рейсам. Какая-то конкретика есть уже, предложения?

И.Артемьев: Наше письмо на эту тему скоро уйдёт в Правительство вице-премьеру Акимову и в Росавиацию, мы над ним работаем. И мы опубликуем его, я думаю.