

ДОКЛАД ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

О КОНКУРЕНТНОЙ ПОЛИТИКЕ В 2010 ГОДУ

Краткое изложение

2010 год стал для ФАС России годом кропотливой и плодотворной работы по совершенствованию антимонопольного законодательства. ФАС России разработала так называемый «третий антимонопольный пакет» поправок, направленный на совершенствование антимонопольного регулирования и развития конкуренции в Российской Федерации. Поправки учитывают пожелания бизнеса, комментарии международных экспертов в области антимонопольного регулирования, а также Рекомендации Совета ОЭСР.

Кроме того, в 2010 году готовились поправки в законодательство об иностранных инвестициях в стратегические сектора экономики, а также в законодательство в сфере естественных монополий, контроль за соблюдением которых возложен на ФАС России. Поправки направлены на существенную либерализацию и упрощение процедуры государственного контроля в данных сферах.

Приняты Правила недискриминационного доступа к приобретению хлористого калия при его поставках, направленные на защиту конкуренции и обеспечение регулирования на рынке хлористого калия, а также создание условий для эффективного функционирования этого рынка, в целях использования данных правил производителями сложных минеральных удобрений и его потребителями в своей хозяйственной деятельности.

В 2010 году доля отмененных судом решений ФАС России осталась незначительной – 15,6 % от общего количества обжалованных решений. Данный результат был достигнут благодаря, в том числе, активному взаимодействию ФАС России с судебным сообществом в целях формирования единых подходов в толковании и применении норм антимонопольного законодательства и законодательства об административных правонарушениях.

Так, в октябре 2010 года Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (ВАС РФ) внес изменения и дополнения в постановление Пленума ВАС РФ от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства», которые имеют существенное значение для разрешения дел, связанных с применением антимонопольного законодательства.

В дополнении к этому, в 2010 году ФАС России провела ряд семинаров и совещаний с участием судей арбитражных судов и судов общей юрисдикции в целях обсуждения наиболее сложных и спорных вопросов, возникающих при применении антимонопольного законодательства в России.

Благодаря увеличению пороговых значений, определяющих необходимость получения предварительного разрешения антимонопольного ведомства при осуществлении сделки, количество ходатайств и уведомлений, поступающих в ФАС России, значительно уменьшилось, что позволило ведомству сосредоточиться на сделках, оказывающих значительное влияние на конкуренцию. Так, в 2010 году в ФАС России было направлено 2964 ходатайств и 1810 уведомлений, что на 30% ниже показателей 2009 года.

В 2010 году после длительных судебных разбирательств Президиум Высшего арбитражного суда Российской Федерации подтвердил законность решения ФАС России о привлечении к административной ответственности четыре нефтяные компании-участницы (ТНК-ВР, Газпромнефть, Лукойл, Роснефть) доминирования на оптовых рынках нефтепродуктов. Данное постановление суда стало прецедентным в отношении трех других нефтяных компаний, обвиняемых ФАС России в аналогичном нарушении.

По-прежнему, одним из приоритетных направлений деятельности ФАС России остается борьба с картелями. В 2010 году ФАС России расследовала крупные картельные дела на рынках энергетического угля, автомобильного страхования и др.

Так, впервые в практике антимонопольного органа, ФАС России совместно с Министерством внутренних дел Российской Федерации провела расследование и подтвердила факт картельного сговора между участниками рынка энергетического угля (ОАО «СУЭК» и др.), выразившегося в разделе рынка и установлении и поддержании цен на данном рынке. На этом основании, МВД России возбудило уголовное дело в отношении должностных лиц компаний участниц картеля по статье 178 Уголовного кодекса Российской Федерации.

В деле страховых компаний, заключивших и участвовавших в соглашениях, которые привели к установлению и поддержанию цен на рынке добровольного страхования транспортных средств (КАСКО), а также навязыванию клиентам невыгодных условий договора страхования, размер штрафов, наложенных ФАС России на компании, составил порядка 70 млн руб., причем один из нарушителей был освобожден от штрафа, поскольку первым начал сотрудничать с ведомством (программа смягчения).

В целях обеспечения равного доступа (level playing field) к торгам для всех предпринимателей в качестве официального единого сайта Российской Федерации в сети "Интернет" для размещения информации о проведении торгов стал использоваться сайт www.zakupki.gov.ru;

ФАС России совместно с Казахстанским конкурентным ведомством завершила совместное расследование в отношении сотовых операторов по признакам установления монопольно высокой цены на услуги роуминга. В результате данного расследования, компании значительно снизили цены на роуминг в странах СНГ, а российские компании так называемой «большой тройки», МТС, Мегафон и Билайн, были признаны нарушившими часть 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции (запрет на злоупотребление доминирующим положением) и оштрафованы на сумму в размере около 38 млн. руб.

ФАС России принимала активное участие в развитии интеграционных процессов на пространстве СНГ, в том числе в развитии взаимодействия конкурентных ведомств стран СНГ в рамках Межгосударственного совета по антимонопольной политике, а также в формировании договорно-правовой базы, направленной на обеспечение условий конкуренции в рамках таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации.

Тенденцией 2010 года стал переход на заключение с зарубежными конкурентными ведомствами принципиально нового типа двусторонних соглашений о сотрудничестве, в которых четко прописаны механизмы обмена информацией при проведении расследований и контроля экономической концентрации, позволяющие перейти на качественно новые формы сотрудничества.

В 2010 году ФАС России была номинирована Всемирным обзором по конкуренции в качестве одного из лучших конкурентных ведомств Европы. Другим претендентами являются Генеральный Директорат по конкуренции Европейской Комиссии и Конкурентное

ведомство Франции. По итогам голосования, победу одержала Европейская Комиссия, однако факт номинирования свидетельствует о значительных достижениях и успех, которые ФАС России продемонстрировала в течение последних нескольких лет в развитии конкурентной политики и правоприменения в Российской Федерации.

1. Изменения конкурентного законодательства и политики, предлагаемые и принятые

1.1 Обзор новых правовых норм конкурентного законодательства и связанных с ним нормативно-правовых актов.

1. Антимонопольное законодательство Российской Федерации не претерпело значительных изменений в 2010 году, поскольку ФАС России сосредоточилась в основном на подготовке так называемого «третьего антимонопольного пакета» поправок в антимонопольное законодательство, принятие которого ожидается в 2011 году.

Основные изменения коснулись Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), в части вопросов предоставления государственных и муниципальных преференций (помощи).

В частности, предусмотрена новая цель, на основании которой законодательно разрешено предоставление государственных и муниципальных преференций (помощи), а именно «поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций» (статья 19, часть 1), которые могут без проведения конкурсов и аукционов заключать договора на владение и (или) пользования государственным или муниципальным имуществом (статья 17.1, часть 1).

2. Вступил в силу Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», который закрепил ряд важных норм, обеспечивающих права граждан и юридических лиц при получении государственных услуг. Закон подготовлен при активном участии ФАС России.

В целях реализации данного закона, 8 декабря 2010 года ФАС России утвердила методические рекомендации по осуществлению антимонопольного контроля предоставления государственных (муниципальных) услуг с целью формирования единой правоприменительной практики антимонопольных органов в каждом субъекте Российской Федерации в рамках рассмотрения обращений хозяйствующих субъектов, связанных с предоставлением государственных и муниципальных услуг.

Данные вопросы находятся в ведении ФАС России, поскольку предоставление государственных и муниципальных услуг с нарушениями законодательства оказывает негативное влияние на конкуренцию.

3. Внесен ряд изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 30 мая 2007 г. N 334 «Об установлении величин активов финансовых организаций (за исключением кредитных организаций) в целях осуществления антимонопольного контроля» (от 24.12.2009 N 1083 и от 09.03.2010 N 135), в соответствии с которым были повышены пороговые значения, при пресечении которых финансовой организации необходимо обращаться в ФАС России за одобрением сделки, что отменит необходимость согласования тех сделок, которые не оказывают существенного воздействия на конкуренцию.

4. Принято Постановление Правительства Российской Федерации от 24.09.2010 года №759 «О совершенствовании порядка технологического присоединения потребителей к электрическим сетям», направленное на обеспечение конкуренции на данном рынке, в частности, обеспечение прозрачности процедуры технологического присоединения, а также недискриминационных условий доступа к инфраструктуре для всех участников общего электроэнергетического рынка.

5. Постановлением Правительства Российской Федерации от 5.07.2010 г. № 504 «О случаях допустимости отдельных видов соглашений между страховщиками, работающими на одном и том же товарном рынке», были введены общие исключения в отношении страховых компаний. Постановление сроком на 10 лет вводит конкурентные правила для соглашений страховщиков о сотрудничестве в рамках совместного страхования/перестрахования рисков.

6. Принято постановление Правительства Российской Федерации от 03.12.2010 № 968 «О внесении изменений в Общие исключения в отношении соглашений между кредитными и страховыми организациями, принятие которого создаст условия для развития конкуренции на рынке банковских и страховых услуг.

Документ содержит положения, необходимость внесения которых вытекает из практики применения антимонопольного законодательства, в частности:

- в целях недопущения затягивания банком процедуры проверки страховой организации, предусмотрено требование о наличии у банка «закрытого» перечня сведений и документов, которые страховая организация должна представить для проведения проверки;

- определены максимальные сроки проведения такой проверки и информирования о ее результатах. Кроме того, дополнен перечень недопустимых условий соглашения.

- запрещено обязывать страховщика размещать денежные средства на депозитах и ценные бумаги кредитной организации, поддерживать остатки средств на счетах и обороты средств по расчетным счетам в кредитной организации в определенном размере.

7. Высшим Арбитражным Судом принято Постановление от 14 октября 2010 г. № 52 «О внесении изменений в Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 N 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства». Изменения направлены на детализацию некоторых положений в целях обеспечения единообразного подхода судами при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства. Наиболее значимыми положениями Постановления стали:

- порядок вступления в силу решения по делу о нарушении АМЗ;

- обжалование решения и предписания не отменяет вступления решения в законную силу;

- оспаривание постановления и решения антимонопольного органа, явившегося поводом к возбуждению соответствующего дела об административном правонарушении, объединяются арбитражным судом в одно дело для их совместного рассмотрения.

- отсутствие согласованных действий компаний может быть подтверждено не только наличием объективных обстоятельств, в равной мере влияющих на всех хозяйствующих субъектов, но и наличием объективных причин поведения этого субъекта на товарном рынке или отсутствие обусловленности его действий действиями других лиц;

- установленная антимонопольным органом справедливая, по его мнению, цена какого-либо вида товаров носит рекомендательный характер, но ее применение хозяйствующим субъектом в любом случае не признается нарушением антимонопольного законодательства;

- хозяйствующий субъект может обратиться в антимонопольный орган с заявлением о заключении им недопустимого в соответствии с антимонопольным законодательством соглашения или осуществлении недопустимых согласованных действий с целью освобождения от административной ответственности только до момента оглашения решения ФАС России о факте нарушения антимонопольного законодательства;

- допускается одновременное взыскание с хозяйствующего субъекта дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства, и штрафных санкций за совершение административного правонарушения (в связи с позицией Конституционного Суда РФ).

1.2 Другие релевантные меры, в том числе новые методические рекомендации

В 2010 году в целях повышения прозрачности деятельности ведомства приказами ФАС России был утвержден ряд документов по исполнению государственных функций, возложенных на Службу. В частности был принят ряд документов в целях повышения антикоррупционной составляющей деятельности ФАС России, касающийся порядка предоставления служащими справок о доходах, порядок работы с персональными данными, а также взаимодействия с территориальными органами ФАС России и т.д.

В целях повышения качества проведения исследований был обновлен Порядок проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке (принят Приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220).

В целях обеспечения единообразного понимания ряда ключевых понятий, используемых при проведении анализа состояния конкуренции на товарном рынке, в приказе уточнен ряд формулировок, некоторые его положения значительно упрощены. В частности, понятнее сформулирована процедура проведения «теста гипотетического монополиста».

Также, такие этапы анализа состояния конкуренции как определение уровня концентрации товарного рынка, определение барьеров входа на товарный рынок и оценка состояния конкурентной среды на товарном рынке могут не проводиться при анализе состояния конкуренции в целях формирования реестра хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара более чем 35%.

Уточнен перечень исходной информации о товарных рынках, используемой при анализе состояния конкуренции на товарном рынке, перечень факторов, учитываемых при выявлении условий обращения товара, ограничивающих экономические, технические или иные возможности приобретения товара.

Порядок содержит измененный перечень методов, посредством которых осуществляется определение географических границ товарного рынка. Кроме того, уточнен примерный перечень действий, осуществляемых при анализе поведения хозяйствующих субъектов на товарном рынке.

В целях обеспечения равного доступа (level playing field) к торгам для всех предпринимателей в качестве официального единого сайта Российской Федерации в сети "Интернет" для размещения информации о проведении торгов стал использоваться сайт www.zakupki.gov.ru (принято Приказом ФАС РФ от 14.07.2010 N 400);

Кроме того, в 2010 году ФАС России продолжила практику заключения соглашений о взаимодействии с другими государственными, муниципальными органами Российской Федерации и рядом ассоциаций в целях обеспечения своевременного эффективного взаимодействия при пресечении и выявлении нарушений антимонопольного законодательства, в частности, были заключены следующие соглашения:

1. Соглашение о взаимодействии между ФАС России и Федеральной службой по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам от 09.04.2010 г.
2. Соглашение об информационном взаимодействии между ФАС России и Федеральной службой по надзору в сфере транспорта от 31.05.2010 г.
3. Соглашение о взаимодействии между ФАС России и Ассоциацией Профессиональных Страховых Брокеров от 25.12.2010 г.

В декабре 2010 года было подписано Соглашение о единых принципах и правилах конкуренции, вошедшее в пакет документов, формирующих договорно-правовую базу Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации (далее - ЕЭП).

Перечень принятых соглашений включает в себя следующие соглашения «конкурентного блока», в подготовке которых ФАС России принимала активное участие:

- Соглашение о единых принципах и правилах конкуренции;
- Соглашение о единых принципах и правилах регулирования деятельности субъектов естественных монополий;
- Соглашение о единых правилах предоставления промышленных субсидий;
- Соглашение о единых правилах государственной поддержки сельского хозяйства;
- Соглашение о государственных (муниципальных) закупках.

Тенденцией 2010 года стал переход на заключение с зарубежными конкурентными ведомствами принципиально нового типа двусторонних соглашений о сотрудничестве, в которых четко прописаны механизмы обмена информацией при проведении расследований и контроля экономической концентрации, позволяющие перейти на качественно новые формы сотрудничества.

В 2010 году были заключены следующие соглашения:

- Соглашение о сотрудничестве в области конкурентной политики между Федеральной антимонопольной службой (Российская Федерация) и Венгерским конкурентным ведомством (Москва, 28.09.2010);
- Соглашение между Федеральной антимонопольной службой (Российская Федерация) и Федеральной комиссией по конкуренции Мексиканских Соединенных Штатов о сотрудничестве в области конкурентной политики (Париж, 15.06.2010).

Кроме того, в рамках сотрудничества ФАС России с другими зарубежными ведомствами в сфере государственного заказа, в 2010 году состоялось подписание двух Меморандумов о взаимопонимании в этой сфере:

- Меморандум о взаимопонимании между Федеральной антимонопольной службой и Австрийским Федеральным бюро государственного заказа (Вена, 09.12.2010);
- Меморандум о взаимопонимании между Федеральной антимонопольной службой и Европейским Банком Реконструкции и Развития в рамках содействия развитию сектора государственных закупок в Российской Федерации.

В 2010 году Правительство Российской Федерации утвердило разработанные ФАС России рекомендуемые Правила недискриминационного доступа к приобретению хлористого калия при его поставках. 1 сентября 2010 года данные Правила были направлены производителям сложных минеральных удобрений и его потребителям для дальнейшего руководства в своей хозяйственной деятельности. Целями Правил является защита конкуренции и обеспечение регулирования на рынке хлористого калия, а также создание условий для эффективного функционирования этого рынка. Правила были предметом обсуждения на совещаниях, проводимых антимонопольной службой с участием производителей хлористого калия, производителей сложных минеральных удобрений – потребителей хлористого калия, Министерства промышленности и торговли Российской Федерации.

1.3 Правительственные предложения по новому законодательству

1. Антимонопольное законодательство

В целях совершенствования антимонопольного регулирования и развития конкуренции в России ФАС России разработала и внесла на рассмотрение Правительства Российской Федерации ряд поправок в законодательные акты, касающиеся применения антимонопольного законодательства в России.

Данные поправки носят название «третий антимонопольный пакет» и касаются Федерального закона «О защите конкуренции», а также Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации и Уголовного кодекса Российской Федерации. Их принятие ожидается в 2011 году.

Поправки уточняют требования к соглашениям и согласованным действиям хозяйствующих субъектов, разделяя данные понятия на две разные статьи закона.

В отношении соглашений предполагается:

- сократить перечень безусловных запретов (*per se*) и распространить их только на горизонтальные соглашения (картели);
- исключить уголовную ответственность за согласованные действия, а также за «вертикальные» соглашения;
- уточнить понятие запрещенной координации экономической деятельности.

В отношении согласованных действий предполагается:

- признать согласованными действия хозяйствующих субъектов, публично заявивших о планируемом поведении на рынке;
- ввести минимальную долю товарного рынка, которую должны занимать участвующие в согласованных действиях хозяйствующие субъекты.

Запреты соглашений и согласованных действий не будут распространяться на хозяйствующие субъекты, входящие в одну группу лиц или контролируемые одним лицом при существенном сужении круга лиц, подлежащих к включению в группу лиц.

В результате принятия поправок будут установлены фиксированные административные штрафы за злоупотребление доминирующим положением по делам, не связанным с существенным ограничением конкуренции (за исключением субъектов естественных монополий).

Поправки также уточняют экстерриториальный порядок применения антимонопольного законодательства к действиям лиц, находящихся за пределами территории Российской Федерации и оказывающих влияние на конкуренцию в России. В частности, четко определен круг сделок иностранных компаний, подлежащих согласованию с антимонопольным органом (критерий — объем товарооборота на территории РФ);

Согласно поправкам, действие Закона о защите конкуренции распространится на нотариусов, адвокатов, а также иных лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, но осуществляющих профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии.

Законопроект уточняет критерии определения монопольно высокой цены товара,

такие как биржевая цена, ретроспективный анализ, мировые индикаторы цен.

Законопроект предлагает предоставить Правительству Российской Федерации право устанавливать правила недискриминационного доступа к объектам инфраструктуры товарных рынков в сферах естественных монополий, а также к товарам, технологически к ним присоединенным. Указанные правила будут способствовать исключению злоупотреблений со стороны хозяйствующих субъектов, владеющих такими объектами инфраструктуры.

Также, ведомство будет вправе направлять предостережения должностным лицам хозяйствующих субъектов, публично заявляющим о планируемом поведении на рынке, если такое поведение может привести к нарушению антимонопольного законодательства.

После принятия поправок в части экономической концентрации снизится административная нагрузка на средний бизнес и ведомство сосредоточится на серьезных нарушениях антимонопольного законодательства: предполагается исключить последующие уведомления экономической концентрации с предоставлением антимонопольному органу права выдачи после выявления сделок (действий) экономической концентрации, приводящих к ограничению конкуренции, поведенческого или структурного предписания, а в случае его неисполнения, права на обращение в суд с иском о расторжении сделки. Кроме того, исключается необходимость направления уведомлений о соглашениях финансовых организаций.

Уточнен перечень оснований предоставления государственной (муниципальной) преференции, в том числе, определена доля осуществления деятельности, в связи с которой предоставляется преференция, в общем объеме осуществляемых видов деятельности, а также уточнен порядок предоставления государственного и муниципального имущества.

Также предполагается установление обстоятельств, признаваемых смягчающими и отягчающими административную ответственность при рассмотрении дел об административных правонарушениях. Кроме того, вводится ответственность за несвоевременное представление в антимонопольное ведомство необходимых сведений (информации), а также за нарушение установленных антимонопольным законодательством Российской Федерации порядка и сроков подачи данных сведений (информации).

2. Законодательство в сфере естественных монополий

В 2010 году ФАС России подготовила и направила в Правительство Российской Федерации и Министерство экономического развития Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О естественных монополиях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», разработанный во исполнение пункта 44 Плана мероприятий по реализации Программы развития конкуренции в Российской Федерации на 2009 – 2012 годы.

Законопроект направлен на реализацию мероприятий по совершенствованию системы регулирования естественных монополий, в том числе:

- уточнение понятия субъекта естественной монополии;
- определение статуса реестра субъектов естественных монополий;
- определение порядка контроля экономической концентрации;
- разграничение полномочий органов регулирования естественных монополий;

внедрение в систему государственного регулирования ряда отраслей метода экономически обоснованной доходности инвестированного капитала, метода сравнительного анализа и других "квази-конкурентных" механизмов, которые предусматривают установление долгосрочного тарифа, обеспечивающего приемлемую норму доходности на вложенный капитал, а также механизма, стимулирующего снижение издержек и поддержание определенного уровня качества услуг;

обеспечение эффективности закупочной деятельности субъектов естественных монополий путем установления обязательных требований к проведению торгов;

выделение из сферы деятельности субъектов естественных монополий отдельных видов работ, которые могут быть произведены сторонними компаниями на конкурентной основе;

активизацию работы по развитию конкуренции в сопряженных с естественными монополиями сферах, в том числе посредством разделения субъектов на осуществляющих конкурентные и естественно-монопольные виды деятельности.

При этом законопроект предполагает внесение изменений не только в Федеральный закон «О естественных монополиях», но и в Федеральный закон «О защите конкуренции» в части дополнения его положениями, позволяющими осуществлять контроль недопущения сдерживания экономически оправданного перехода соответствующего товарного рынка из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка, недопущения ущемления субъектами естественных монополий интересов других лиц.

Реализация предлагаемых изменений позволит сформировать систему законодательного регулирования деятельности естественных монополий, обеспечивающую надежное и эффективное обеспечение пользователей (в том числе конечных потребителей) товарами и услугами, повышение прозрачности деятельности субъектов естественных монополий, а также создание условий для развития конкуренции, повысит качество государственного регулирования деятельности субъектов естественных монополий.

3. Законодательство в сфере иностранных инвестиций

В 2010 году готовились поправки в Федеральный закон от 29.04.2008 № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства», направленные на существенную либерализацию и упрощение процедуры государственного контроля в данной сфере.

Кроме того, в 2010 году в целях обеспечения прозрачности процедур контроля иностранных инвестиций, ФАС России разработано четыре административных регламента по рассмотрению ходатайств, уведомлений иностранных инвесторов, запросов о необходимости предварительного согласования сделок, а также по заключению с иностранным инвестором соглашений об обеспечении выполнения обязательств, определенных Комиссией, которые в настоящее время проходят процедуру межведомственного согласования.

4. Законодательство в сфере производства и продажи нефтепродуктов.

В 2010 году разрабатывался законопроект «О рыночном ценообразовании на нефть и нефтепродукты в Российской Федерации», в котором предлагается использовать три базовых индекса рыночных цен, а именно сопоставимые цены зарубежных рынков, биржевые котировки и внебиржевые цены на нефть и основные нефтепродукты, такие как бензин, дизельное топливо, авиатопливо и мазут. Ценовой арбитраж между перечисленными тремя ин-

дексами позволит ориентировать цены на нефтепродукты на рыночный уровень и не допускать необоснованного роста.

5. Региональные программы развития конкуренции

В 2010 году в целях реализации Программы развития конкуренции в Российской Федерации и Плана мероприятий по ее реализации на период до 2015, во всех субъектах Российской Федерации проводилась работа по разработке Региональных программ развития конкуренции, направленных на формирование эффективной, инновационно-инвестиционной среды в каждом субъекте Российской Федерации, которая бы стимулировала хозяйствующие субъекты к здоровой конкуренции. В данной работе приняли участие 82 территориальных органа ФАС России, расположенных в каждом субъекте Российской Федерации.

Реализация данных Программ будет способствовать упрощению организации предпринимательской деятельности, сокращению административных барьеров, сокращению прямого участия органов государственной власти и органов местного самоуправления в хозяйственной деятельности бизнес-структур, поскольку одной из основных угроз развития конкуренции являются административные барьеры, которые снижают стимулы входа на рынки новых участников, повышают непроизводственные издержки и создают условия для коррупции. Для того чтобы снять эти препятствия, в программах регионального развития планируется, в частности, развивать деятельность многофункциональных центров, когда людям не нужно обращаться в несколько инстанций, а можно решить все вопросы посредством «одного окна», а также ужесточить контроль за соблюдением законодательства о конкуренции.

2. Применение конкурентного законодательства и проведение конкурентной политики

В целях предупреждения и пресечения антиконкурентной практики в 2010 г. ФАС России выявила 12305 нарушений антимонопольного законодательства, по которым было возбуждено 11431 дела. Всего наложено штрафов на сумму 5,7 млрд. рублей (около млн. долларов США).

2.1. Действия, направленные против монополистической деятельности

2.1.1 Описание деятельности конкурентных ведомств и судов

В 2010 г. ФАС России возбудила 3343 дела по признакам монополистической деятельности (злоупотребление доминирующим положением и антиконкурентные соглашения хозяйствующих субъектов) на товарных и финансовых рынках, что на 15% выше показателей предыдущего года.

Пресечение злоупотреблений доминирующим положением

В 2010 г. в антимонопольные органы поступило 13848 заявлений, связанных со злоупотреблением хозяйствующими субъектами доминирующим положением. Наиболее распространенным основанием для жалоб по-прежнему является навязывание невыгодных условий договоров. Возбуждено 2736 дел, из них 317 – по инициативе антимонопольных органов, по 818 из них производство по делу прекращено в связи с неподтверждением факта нарушения. По оставшимся в производстве делам принято 1593 решений о признании нарушения и выдано 1453 предписание. 748 решений, принятых в 2010 г., обжаловано в суд. Признаны судом законными в полном объеме 164 решения, полностью недействительными 35 решения и частично недействительными – 13.

В 2010 г. антимонопольными органами было возбуждено 4 дела о злоупотреблениях финансовыми организациями доминирующим положением (установление финансовой организацией необоснованно высокой цены финансовой услуги).

Пресечение антиконкурентных соглашений хозяйствующих субъектов

В 2010 г. в антимонопольные органы поступило 1283 заявлений о соглашениях (согласованных действиях) хозяйствующих субъектов, ограничивающих конкуренцию. Наибольшее количество заявлений подано в связи с навязыванием невыгодных условий договора и установлением (поддержанием) цен (тарифов), скидок, надбавок (доплат), наценок (19% и 31% соответственно). Возбуждено 607 дел, из них 313 по инициативе антимонопольных органов. По 376 делам принято решение о признании нарушения и выдано 754 предписания. 150 решений, принятых в 2010 году, обжаловано в суд, из них признано полностью законными 19 решений, признаны полностью недействительными 10 решений, признаны частично недействительными 2 решения, остальные находятся в стадии судебного обжалования.

Практика применения освобождений от административной ответственности за совершение нарушений (программа смягчения).

Согласно российскому законодательству только первый обратившийся может рассчитывать на освобождение от административной ответственности за участие в картеле.

В 2010 году в ФАС России поступило 19 заявлений на освобождение от административной ответственности за участие в картеле: 6 заявлений были поданы в Центральный аппарат ФАС России, 13 – в территориальные управления ФАС России.

Основными рынками, которые были затронуты в рамках проведения расследований на основании поступивших заявлений, стали рынок пассажирских авиаперевозок, рынок услуг такси, мясоперерабатывающая отрасль, горнодобывающая отрасль, рынок страхования, и др.

2.1.2 Описание типичных дел

Пресечение злоупотреблений доминирующим положением

Пресечение злоупотребления доминирующим положением на рынке связи:

ФАС России и конкурентное ведомство Казахстана завершили совместное расследование в отношении сотовых операторов ОАО «МТС», ОАО «ВымпелКом», ОАО «МегаФон» (Российская Федерация) и ТОО «GSM Казахстан», ТОО «Кар-Тел», ТОО «Мобайл Телеком-Сервис» (Республика Казахстан) по признакам установления монопольно высокой цены на услуги роуминга.

Российские компании так называемой «большой тройки» были признаны нарушившими часть 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции (запрет на злоупотребление доминирующим положением) и оштрафованы на сумму в размере около 38 млн. руб.

ФАС России признала, что операторы «большой тройки» установили и поддерживали монопольно высокие цены на услуги связи в роуминге (национальном, на территории Российской Федерации, и международном, на территории государств – участников СНГ), а также навязывали невыгодные условия договора для абонентов, не информируя надлежащим образом об изменении порядка расчетов в роуминге.

Кроме того, операторы поддерживали монопольно высокие тарифы на взаиморасчеты с оператором – роуминговым партнером (в том числе и входящим в одну группу лиц с российским оператором), обеспечивая получение завышенной прибыли при оказании услуг связи «гостевым» абонентам, приезжающим на территорию Российской Федерации.

В результате данного расследования, компании значительно снизили цены на услуги роуминга в странах СНГ. Кроме того, операторы России и Казахстана направили предложения о снижении межоператорских тарифов операторам в других странах СНГ. В более чем 70 процентах случаев они получили положительные ответы. Информация об операторах тех стран, которые отказались принять недискриминационные условия, была передана конкурентным ведомствам других стран СНГ для завершения мер антимонопольного воздействия.

Пресечение злоупотребления доминирующим положением на рынке аэропортов:

В 2010 году ФАС России возбудила дела в отношении ОАО «Аэропорт «Анапа», ОАО «Международный аэропорт «Краснодар», ОАО «Авианефть» (аэропорт «Храброво», г. Калининград), ЗАО «Сибирь Авиа Сервис» (аэропорт «Емельяново», г. Красноярск), ООО «Кредитинвест» (аэропорт «Минеральные Воды»), ОАО «Хабаровский аэропорт» по признакам нарушения части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции. Общая сумма штрафа, наложенного на компании, составила более 10 млн. рублей.

Признаки нарушения ФАС России усмотрела в уклонении аэропортами и хозяйствующими субъектами, оказывающими услуги по топливообеспечению, от предоставления перевозчику возможности хранения собственного авиатоплива в указанных аэропортах.

Поводом для возбуждения дела стало заявление ОАО «Аэрофлот – Российские авиалинии». Компания обращалась в адрес названных компаний с предложением самостоятельно обеспечивать поставку авиатоплива, стоимость которого ниже стоимости топлива, предлагаемого данными компаниями, однако возможность завоза топлива для ОАО «Аэрофлот – Российские авиалинии» предоставлена не была.

Поскольку перечисленные выше компании занимают доминирующее положение на локальных рынках по топливообеспечению и заправке воздушных судов, ФАС России усмотрела в действиях вышеперечисленных авиакомпаний признаки нарушения части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, выразившееся в совершении действий, которые имеют или могут иметь своим результатом ограничение конкуренции на рынке топливного обеспечения и (или) ущемление интересов других хозяйствующих субъектов.

В судебном порядке признана законность всех решений и предписаний ФАС России, принятых в отношении вышеперечисленных компаний, таким образом, сформирована успешная правоприменительная практика в сфере обеспечения доступа к услугам по хранению и заправке авиатоплива в аэропортах.

Пресечение злоупотребления доминирующим положением на рынке минеральных удобрений:

В сентябре 2010 года Арбитражный суд Московской области подтвердил правомерность привлечения ОАО «Воскресенские минеральные удобрения» к административной ответственности.

Общество было оштрафовано ФАС России на сумму 1,5 млн руб. за злоупотребление доминирующим положением на рынке фосфорной кислоты (статья 10 Закона о защите конкуренции).

Дело в отношении данной компании было рассмотрено ФАС России на основании обращения компании ОАО "Воскресенский НИУиФ", заявившей, что ОАО "Воскресенские минеральные удобрения" необоснованно отказывало компании в поставках фосфорной кислоты, создавало дискриминационные условия и ущемляло ее экономические интересы в 2008 году.

Пресечение злоупотребления доминирующим положением на рынке нефтепродуктов:

Осенью 2008 г. ФАС России признала четыре крупнейшие российские нефтяные компании ("Газпром нефть", "Роснефть", ЛУКОЙЛ и ТНК-ВР) виновными в установлении монопольно высоких цен на бензин, дизтопливо, авиакеросин и мазут. За злоупотребление доминирующим положением компании были оштрафованы на общую сумму около 4 млн рублей. В 2010 году после длительных судебных разбирательств Президиум Высшего арбитражного суда Российской Федерации принял прецедентное решение в деле ФАС России против ТНК-ВР, признав правомерность решения ФАС России. Это послужило стимулом для скорейшего завершения судебных тяжб и в отношении остальных трех компаний, и все четыре компании полностью заплатили в федеральный бюджет наложенный штраф.

В 2009 году ФАС России возбудила так называемую «вторую волну дел» против нефтяных компаний по факту необоснованного роста цен на нефтепродукты за период с октября 2008г. по февраль 2009г. Установлено, что нарушения заключались в изъятии товара из обращения, результатом которого явилось повышение цены товара (искусственное создание дефицита), и в создании дискриминационных условий на рынках автомобильного бензина и авиационного керосина.

С учетом повторного характера нарушений, штрафы по итогам указанных дел были увеличены и в рамках "второй волны дел» в отношении нефтяников ФАС России оштрафовала "Роснефть" на 5,28 миллиарда рублей, "Газпромнефть" - на 4,7 миллиарда, ЛУКОЙЛ - на 6,5 миллиарда, ТНК-ВР - на 4,2 миллиарда рублей.

Поначалу общая сумма штрафов, наложенных на нефтяные компании в рамках двух волн антимонопольных дел, составляла порядка 26 миллиардов рублей.

Однако позднее все компании, за исключением «Газпромнефти», заключили мировое соглашение с ФАС России, что привело к значительному снижению общей суммы штрафов до 15 миллиардов рублей. «Газпромнефть» отстаивала свою позицию до конца, и по решению Высшего Арбитражного Суда была вынуждена заплатить штраф целиком.

Пресечение злоупотребления доминирующим положением на рынке электроэнергии:

В феврале 2010 года ФАС России признала ОАО «ТГК-11» нарушившим часть 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции (злоупотребление доминирующим положением), в части манипулирования ценами на оптовом рынке электроэнергии в 2008 году.

ОАО «ТГК-11» выдано предписание прекратить нарушение и не допускать необоснованных действий, влекущих ограничение конкуренции.

Ценовые заявки ТГК-11 на рынке на сутки вперед, а также на балансирующем рынке, были экономически необоснованными. Ценовая стратегия ТГК-11 в отношении нескольких ТЭС привела к увеличению цены продажи электрической энергии в отдельные часы рассматриваемого периода до 50%.

Решение ФАС России по данному делу, основанное на экономико-технологической экспертизе, стало важным прецедентом для энергетических компаний.

В настоящее время предписание в отношении ОАО «ТГК-11» находится на стадии исполнения.

Пресечение антиконкурентных соглашений хозяйствующих субъектов

Пресечение антиконкурентных соглашений хозяйствующих субъектов на рынке энергетического угля:

В декабре 2010 года ФАС России признала факт нарушения ОАО «СУЭК», ОАО «Русский уголь» и ЗАО «Стройсервис» пунктов 1, 3 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции, выразившегося в участии компаний в ограничивающих конкуренцию соглашениях на рынке угля, направленных на установление цены на уголь и раздел рынка энергетического угля по составу продавцов.

На основании признания ФАС России факта сговора ОАО «СУЭК» и других участников рынка энергетического угля Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России) возбудило уголовное дело в отношении ОАО «СУЭК» и других участников рынка энергетического угля по статье 178 Уголовного кодекса Российской Федерации по факту сговора.

Выручка, полученная ОАО «СУЭК», ОАО «Русский уголь» и ЗАО «Стройсервис» от реализации угля в условиях ограничивающих конкуренцию соглашений ОАО «СУЭК», ОАО «Русский уголь», ЗАО «Стройсервис» на рынке угля, превысила 100 млн рублей.

Впервые в практике антимонопольного органа расследование дела и подтверждение факта картельного сговора между участниками рынка энергетического угля осуществлялись ФАС России совместно с МВД России, а также с использованием материалов и информации, полученных в рамках оперативно-розыскной деятельности.

Заключение ФАС России по материалам дела передано в МВД России для совершения процессуальных действий в рамках расследования преступления, предусмотренного статьей 178 Уголовного кодекса РФ.

Пресечение антиконкурентных соглашений хозяйствующих субъектов в сфере промышленности:

В декабре 2010 года ФАС России признала антиконкурентным соглашение между ООО «Рексам Беверидж Кэн Наро-Фоминск» и ОАО «Пивоваренная компания «Балтика» (нарушение части 2 статьи 11 Закона о защите конкуренции) и наложила на компании совокупный штраф в размере около 182 млн. рублей.

Нарушения антимонопольного законодательства со стороны данных компаний выразились в заключении соглашения в 2006 году, определяющего общие условия обращения алюминиевой банки ёмкостью 1,0 л.

Соглашение между ООО «Рексам Беверидж Кэн Наро-Фоминск» и ОАО «Пивоваренная компания «Балтика» ограничивало возможности иных производителей пива разливать свою продукцию в алюминиевые банки объёмом 1,0 л. Таким образом, это соглашение ограничивало потребительский выбор при покупке пива в алюминиевой банке объёмом 1,0 л.

В настоящее время дело находится на рассмотрении в суде.

Пресечение антиконкурентных соглашений хозяйствующих субъектов на рынке оплаты услуг ЖКХ:

ФАС России возбудила дело в отношении Сбербанка России ОАО, МКБ "Одинбанк" (ООО), ФГУП "Почта России" и ряда муниципальных органов Одинцовского муниципального района Московской области по признакам нарушения части 2 статьи 11 Закона о защите конкуренции (запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения или согласованные действия).

В результате заключения трехсторонних соглашений, которыми была согласована форма платежного документа с применением штрих-кодовой технологии для каждого поставщика услуг, вместо указания банковских реквизитов, Сбербанк России ОАО, МКБ "Одинбанк" (ООО), ФГУП "Почта России" получили возможность в одностороннем порядке воздействовать на условия обращения банковской услуги по приему и перечислению денежных средств на оплату жилищно-коммунальных услуг гражданами, проживающими на территории Одинцовского района, что привело к установлению монопольного положения и ограничения конкуренции на данном рынке.

Пресечение антиконкурентных соглашений хозяйствующих субъектов в сфере химической промышленности:

В августе 2010 года Арбитражный суд города Москвы подтвердил законность и обоснованность решения и предписаний ФАС России в отношении ОАО «Сильвинит», ООО «Минерал Трейдинг» и ОАО «Уралкалий».

В декабре 2009 года ФАС России признала данные компании нарушившими часть 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции. Договор между ООО «Минерал Трейдинг» и ОАО «Сильвинит» является «вертикальным» соглашением, запрещенным пунктом 1 части 1.2. статьи 11 Закона о защите конкуренции. Данное соглашение привело к установлению цены перепродажи товара (хлористого калия).

Принятое ФАС России решение и выданные ОАО «Сильвинит», ООО «Минерал Трейдинг» и ОАО «Уралкалий» предписания были направлены на стабилизацию ситуации, развитие конкуренции на рынке хлористого калия и, как следствие, обеспечение продовольственной безопасности государства.

В апреле 2010 года Федеральная антимонопольная служба оштрафовала ОАО «Сильвинит» и ООО «Минерал Трейдинг» почти на 143 млн. рублей и 18 млн. рублей соответственно. Штраф для ОАО «Уралкалий» составил 103 млн. рублей. Таким образом, общий размер административных штрафов, наложенных ФАС России на эти хозяйствующие субъекты, составил более 264 миллионов рублей.

В настоящее время дело находится на рассмотрении в суде.

Пресечение антиконкурентных соглашений хозяйствующих субъектов в сфере лекарственных средств:

ФАС России возбудила дело в отношении 18 производителей и продавцов лекарственных средств по признакам сговора на торгах (нарушение п.2 ч.1 ст.11 Закона о защите конкуренции - запрет на повышение, поддержание цен на торгах). В отношении менеджеров компаний, участвовавших в картельном сговоре, возбуждено уголовное дело.

При проведении Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации (Минздравсоцразвития России) торгов на закупку лекарственных средств в 2008-2009гг. ряд компаний, допущенных к аукциону, присутствовали на торгах, но не заявляли своих предложений по цене, или, зарегистрировавшись, не являлись для участия в аук-

ционах. В результате этого контракты заключались с единственным участником по начальной (максимальной) цене.

Помимо сговора на торгах имели место ценовой сговор и сговор по разделу рынка. Компании завышали цены на десятки процентов, в некоторых случаях в разы. При проведении Минздравсоцразвития России аукционов на право заключения государственных контрактов на поставку лекарственных средств руководители ряда коммерческих организаций, осуществляющих поставки препаратов, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств, незаконно осуществили согласованные действия, ограничивающие конкуренцию. В результате фактически произошел раздел фармацевтического рынка и сферы государственных закупок лекарств.

Так, в 2008-2009гг. Минздравсоцразвития России заключено 164 государственных контракта на сумму 66,3 млрд руб., из них 127 контрактов на сумму 61 млрд руб. - лишь с шестью поставщиками. Кроме того, Минздравсоцразвития необоснованно отказывало в допуске к торгам организациям, не участвующим в этой схеме.

Кроме того, Минздравсоцразвития необоснованно отказывало в допуске к торгам организациям, не участвующим в этой схеме. При проведении торгов Минздравсоцразвития России изначально завышалась начальная (максимальная) стоимость лекарств. Указанные нарушения привели к поддержанию монопольно высоких цен на торгах, в результате чего федеральному бюджету Российской Федерации был причинен ущерб на сумму около 3,4 млрд руб. По итогам проверки было принято решение о возбуждении уголовного дела по ст.178 Уголовного кодекса РФ (недопущение, ограничение или устранение конкуренции

Практика применения освобождений от административной ответственности за совершение нарушений (программа смягчения).

В августе 2010 года ФАС России признала страховые компании ЗАО "КРК", КБ "КРК", ООО "КРК-Страхование", ОАО "АльфаСтрахование", ООО "Росгосстрах", ОАО "СГ МСК", ОАО "Русская страховая компания", ООО "СГ "Адмирал" и ООО "Группа Ренессанс страхование" нарушившими статью 11 Закон о защите конкуренции в части заключения и участия в соглашениях, которые привели к установлению и поддержанию цен на рынке добровольного страхования транспортных средств (КАСКО), а также навязыванию клиентам ЗАО "КРК" и заемщикам КБ "КРК" невыгодных условий договора страхования в части установления фиксированного размера страховой премии на второй и последующие годы страхования транспортного средства.

По данным ведомства, стоимость полиса КАСКО устанавливалась в размере 9,99% от первоначальной стоимости транспортного средства на весь период действия договора срочности с ЗАО "КРК" или кредитного договора с КБ "КРК". Указанная цена полиса КАСКО значительно выше средней по рынку.

По данным ФАС России, в результате ценового сговора на рынке КАСКО пострадали потребители в 15 регионах Российской Федерации.

Размер штрафов, наложенных на компании, составляет порядка 70 млн руб. Причем, из семи страховых компаний штрафы наложены только на пять компаний, поскольку в результате проверки "Русская страховая компания" лишилась лицензии, а один из нарушителей освобожден от штрафа, поскольку первым пошел на сотрудничество с ведомством (программа смягчения). Еще два страховщика - участника сговора имеют основания для получения минимального штрафа, поскольку также пошли навстречу ФАС России.

2.2 Государственный контроль экономической концентрации

2.2.1 Статистические данные по количеству, объему и типу сделок, о которых было получено уведомление и/или за которыми осуществлялся контроль в соответствии с конкурентным законодательством

В период 2010 года ФАС России было рассмотрено 2964 ходатайств (pre-merger notifications) и 1810 уведомлений (post-merger notifications) от хозяйствующих субъектов: удовлетворено (принято к сведению) – 2907 ходатайства и 1784 уведомлений; отказано в согласовании – 57 ходатайств и 26 уведомления.

В связи с увеличением определенных действующим законодательством о конкуренции пороговых значений показателей, применяемых для контроля за экономической концентрацией, в анализируемый период отмечается тенденция снижения количества рассматриваемых антимонопольными органами ходатайств (в 2008 г. - на 4% по отношению к 2007 г., в 2009 г. – почти на 30% к 2008 году, в 2010 г. – на 51% к 2008 году), при этом количество крупных сделок, подлежащих предварительному контролю, остается значительным.

Что касается предоставления ходатайств, то в основном они касались приобретения права распоряжаться более чем 25% голосующих акций акционерного общества (823), приобретения права распоряжаться более чем 1/3 долей в уставном капитале обществ с ограниченной ответственностью (719), приобретения прав, позволяющих определять условия осуществления хозяйствующим субъектом предпринимательской деятельности или осуществлять функции его исполнительного органа (474).

2.2.2 Описание типичных дел

Одобрение ходатайства с выдачей предписания.

1. В 2010 году ФАС России одобрила три взаимосвязанные сделки на рынках закупки, производства и реализации молока и молочной продукции, целью которых является объединение принадлежащего группе лиц ДАНОН и группе лиц ЮНИМИЛК бизнеса по производству и реализации молока и молочной продукции в Российской Федерации в рамках создания совместного предприятия.

Решение ФАС России об удовлетворении данных ходатайств сопровождалось наложением ряда требований на объединенную группу лиц компании ДАНОН-ЮНИМИЛК, направленных на обеспечение конкуренции на рынках закупки, производства и реализации молока и молочной продукции.

ФАС России установила, что группа ЮНИМИЛК обладает высоким рыночным потенциалом в ряде регионов, в частности, на рынке закупки молока.

Компания ДАНОН также осуществляет деятельность на рынке молока и молочной продукции, но преимущественно в сегментах, отличных от тех, где осуществляет свою деятельность компания ЮНИМИЛК.

В соответствии с результатами анализа товарного рынка, в том числе на основании сегментации рынка, ФАС России установила, что в результате совершения сделок возможно возникновение и усиление доминирующего положения группы лиц, образованной после совершения сделок на отдельных региональных рынках закупки, производства и реализации молока и молочной продукции по ряду сегментов рынка.

В соответствии с требованиями, наложенными ФАС России, объединенная компания Danone и "Юни-милк" должна будет ежеквартально информировать ФАС о закупочных ценах на

сырое и сухое молоко и отпускных ценах на свою продукцию.

2. В 2010 году ОАО «МТС», один из крупнейших мобильных операторов в России, направил в ФАС России ходатайство о приобретении ЗАО «СМАРТ» (мобильный оператор, работающий в нескольких регионах России).

При рассмотрении данной сделки ФАС России провела экономический анализ, оценив экономические показатели деятельности компаний, участвующих в сделке, а также основных конкурентов – национальных операторов мобильной связи «Вымпелком» и «Мегафон», с целью установления их положения на рынке Российской Федерации и национальных рынках по различным видам предоставляемых услуг.

ФАС России одобрила данную сделку, наложив определенные требования на ОАО «МТС». В частности, от компании требовалось выделить свои сотовые активы в тех регионах, где компания, созданная в результате данной сделки, будет занимать доминирующее положение (более 50%) в отдельные организации и продать данные организации хозяйствующим субъектам, не входящим в одну группу лиц с ОАО «МТС», в определенный срок.

Удовлетворение ходатайства.

1. В 2010 году ФАС России согласовала сделку компании European Refreshments (ирландская дочка Coca-Cola) по покупке 100% четвертого по величине производителя соков России "Нидан Соки" у фонда Lion Capita (75,001%) и миноритарных акционеров.

Процедура одобрения сделки была упрощена за счет того, что "Нидан Соки" покупает не Coca-Cola Hellenic Bottling Company (ССНВС, буттлер продукции Coca-Cola), а другая структура, у которой нет других соковых активов в России.

ССНВС владеет в России соковой компанией "Мултон", которая в январе-феврале 2010 года занимала третье место на рынке соков (19%). Компания "Нидан Соки" в тот же период обладала долей 13%.

ФАС России отметила, что если компания Coca-Cola Company решит приобрести компанию ССНВС (своего буттлера), то ведомство обратит очень пристальное внимание к данной сделке (в настоящее время компания Coca-Cola владеет миноритарным пакетом ССНВС).

Отклонение ходатайства на приобретение.

1. В 2010 году ФАС России отказала в удовлетворении ходатайства ОАО «Уральская горно-металлургическая компания» (ЗАО «Кольчугцветмет» и ЗАО «Кировский завод по обработке цветных металлов» входят в одну группу лиц с ОАО «Уральская горнодобывающая компания») о приобретении 100% голосующих акций ООО «Шатраван Холдингс Лимитед», которая владеет ОАО «Ревдинский завод по обработке цветных металлов».

ФАС России установила, что в результате осуществления данной сделки доля группы лиц ОАО «Уральская горно-металлургическая компания» на рынках медного, латунного и бронзового проката составит более 35%, на рынке медно-никелевого проката – более 50%, и приняла решение отказать в удовлетворении ходатайства.

Стоит отметить, что наличие у компании более 35% доли на рынке не является причиной отклонения ФАС России сделки по приобретению, но в данном деле было установлено, что предполагаемая сделка окажет негативное влияние на конкуренцию.

2.3. Государственный контроль ограничивающих конкуренцию актов, действий, соглашений или согласованных действий федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных наделенных функциями или правами указанных органов власти органов или организаций, Центрального банка Российской Федерации

2.3.1 Описание деятельности конкурентных ведомств и судов

В 2010 г. как и в 2009 г. значительное количество нарушений антимонопольного законодательства было совершено органами власти. По статьям 15, 16, 17, 17.1, 18, 19-21 Закона о защите конкуренции было возбуждено 6952 дел, касающиеся нарушения органов власти.

В 2010 г. по поводу актов и действий органов власти (ст. 15) рассмотрено 3421 заявлений. 1399 из них подано в связи с необоснованным препятствованием деятельности хозяйствующих субъектов. Возбуждено 3362 дел. По 2597 делам было принято решение о признании нарушения и выдано 2319 предписаний. Обжаловано в суд 320 решений. Из них признано судом законными в полном объеме 60 решений, частично – 5, полностью недействительно – 29, остальные 226 находятся в стадии судебного обжалования.

В 2010 г. поступило 280 заявлений по вопросу антиконкурентных соглашений (согласованных действий) с участием органов власти (ст.16). 46% заявлений подано в связи с ограничением доступа на рынок, выхода с рынка. Возбуждено 639 дел, в том числе по инициативе ФАС России. По 456 делам было принято решение о признании нарушения и выдано 711 предписаний. Из 75 обжалованных решений признано судом законными в полном объеме 24 решения, 4 решения признаны полностью недействительными, 47 решений находятся в стадии судебного обжалования.

По поводу несоблюдения антимонопольных требований к проведению конкурсов на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд и нужд местного самоуправления (ст. 17) поступило 1827 заявления. Наибольшее количество заявлений (590) подано в связи с необоснованным ограничением доступа к участию в конкурсе, а также по поводу нарушения порядка определения победителя торгов (361) и создания преимущественных условий участия в конкурсе (280). Возбуждено 894 дела. По 205 делам производство прекращено в связи с устранением нарушения в процессе разбирательства и неподтверждением факта нарушения. По оставшимся в производстве делам принято 694 решений о признании нарушения и выдано 431 предписания. Обжаловано в суд 98 решений. Из них 25 признано законными в полном объеме, 1 решение признано частично недействительным и 10 решений признаны полностью недействительным, 62 решения находятся в стадии судебного обжалования.

2.3.2 Описание типичных дел

Пресечение ограничивающих конкуренцию соглашений и согласованных действий органов власти.

Пресечение ограничивающих конкуренцию актов и действий органов власти.

1. ФАС России признала Федеральную службу по регулированию алкогольного рынка (Росалкогольрегулирование) нарушившей часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Основанием для возбуждения дела послужило обращение ООО "Винограф", по результатам рассмотрения которого ФАС России установила, что компания представила в Росалкогольрегулирование полный пакет документов, необходимый для получения лицензии на закупку, хранение и поставку алкогольной продукции. Однако ведомство затребовало дополнительные документы и предъявило не предусмотренные законодательством требования, в частности, законом о государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Комиссия ФАС России пришла к выводу, что действия Росалкогольрегулирования ущемляли законные интересы ООО "Винограф", препятствуя его выходу на соответствующий рынок путем установления непредусмотренных законодательством Российской Федерации требований к хозяйствующим субъектам.

Росалкогольрегулирование получило предписание ФАС России, в котором содержатся требования об устранении последствий нарушения и недопущении ограничения конкуренции.

2. В феврале 2010 года Федеральный арбитражный суд Московского округа признал законными и обоснованными решение и предписание ФАС России в отношении Росимущества, нарушившего часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившееся в том, что Росимущество передало в аренду без проведения торгов компании ООО "Интер финанс технолоджис" Северный речной вокзал, находящийся в федеральной собственности.

Дело было возбуждено по обращению ОАО "Пассажирский порт".

Суд подтвердил доводы ФАС России, указав, что заключение договора аренды федерального имущества должно осуществляться по результатам конкурса в соответствии с постановлением Правительства РФ от 30 июня 1998 года № 685 "О мерах по обеспечению поступления в федеральный бюджет доходов от использования федерального имущества".

Передавать государственное или муниципальное имущество можно только по результатам открытых процедур, обеспечивающих равный доступ всех хозяйствующих субъектов к такому имуществу.

Пресечение ограничивающих конкуренцию соглашений органов власти и хозяйствующих субъектов.

В ноябре 2010 года ФАС России признала Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России) и ООО «Бизнес-Консультант» нарушившими статью 16 Закона о защите конкуренции» (запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения органов власти и хозяйствующих субъектов) вследствие заключения ими соглашения, которое привело к ограничению доступа на товарный рынок реализации программ для ЭВМ, используемых при приеме квалификационного экзамена частного охранника.

Было установлено, что МВД России для этих целей была «отобрана» единственная программа - автоматизированная информационно-справочная система, правообладателем которой являлось ООО «Бизнес-Консультант». Причем, МВД России не проводились публичные процедуры отбора таких программ, не исследовался вопрос об альтернативных программах и их разработчиках.

Кроме того, ФАС России признала МВД России и ЗАО «В.А.О.У.» нарушившими статью 16 Закона о защите конкуренции, установив, что заключенное между ними соглашение обеспечило монопольное положение ЗАО «В.А.О.У.» на рынке по реализации бланковой продукции, необходимой для приема квалификационного экзамена частного охранника.

Установлено, что только один хозяйствующий субъект - ЗАО «В.А.О.У.» - получил возможность изготавливать бланки Свидетельств о присвоении квалификации частных охранников на территории Российской Федерации. При этом изготовление Свидетельств о присвоении квалификации осуществлялось за счет средств негосударственных образовательных учреждений, в которых проводился квалификационный экзамен.

ФАС России выдала МВД России, ООО «Бизнес-Консультант и ЗАО «В.А.О.У.» предписание о прекращении нарушений антимонопольного законодательства и наложила штраф хозяйствующих субъектов в размере 150 000 руб.

Нарушения антимонопольного законодательства на торгах.

1. В октябре 2010 года ФАС России признала Фонд социального страхования Российской Федерации нарушившим часть 2 статьи 17 Федерального Закона о защите конкуренции (нарушение антимонопольных требований к торгам) в части ограничения конкуренции при проведении торгов на поставку персональных компьютеров.

Нарушение выразилось в утверждении требований организатором аукциона на поставку компьютерной техники для Фонда социального страхования Российской Федерации, согласно которым поставляемые персональные компьютеры должны комплектоваться на базе материнских плат, собранных с чипсетами и процессорными разъемами, совместимыми исключительно с процессорами компании Intel, что ограничило участие в аукционе поставщиков персональных настольных компьютеров на базе процессоров AMD.

2.4 Действия, направленные на пресечение недобросовестной конкуренции

2.4.1 Описание деятельности конкурентных ведомств и судов

Общее количество рассмотренных заявлений в целях предупреждения и пресечения недобросовестной конкуренции (статья 14 Закона о Защите конкуренции «Запрет на недобросовестную конкуренцию») в 2010 г. составило 1695. Возбуждено 927 дел.

По 630 делам принято решение о признании нарушения и выдано 537 предписаний.

Из 927 дел, возбужденных по факту недобросовестной конкуренции на товарных рынках, достаточно большое количество дел (30%) касалось продажи товаров с незаконным использованием результатов интеллектуальной деятельности; 21% дел возбуждено в связи с распространением ложных сведений, 16% дел возбуждено в связи с введением потребителей в заблуждение.

По признакам пресечения недобросовестной конкуренции на рынках финансовых услуг было возбуждено 127 дел.

Всего обжаловано в суд 111 решений, принятых ФАС России в 2010 году (13 – на финансовых рынках, 98 – на товарных рынках, 3 – со стороны субъектов естественных монополий). Судом признаны законными в полном объеме 39 решений (7 – на финансовых рынках, 32 – на товарных рынках 1 – со стороны субъектов естественных монополий), признаны полностью недействительными 7 решений (на товарных рынках), остальные 65 решений (6 на финансовых рынках, 52 – на товарных рынках, 2 – со стороны субъектов естественных монополий) находятся в стадии судебного обжалования.

2.4.2 Описание типичных дел

1. В августе 2010 года ФАС России признала действия ОАО «Газета Метро» на товарном рынке периодических печатных изданий недобросовестной конкуренцией.

ОАО «Газета Метро» осуществляло реализацию периодической печатной продукции на территории Российской Федерации с указанием несоответствующих действительности сведений о тираже (завышение тиражей) издаваемой и реализуемой им на территории Российской Федерации газеты «Metro Москва». Комиссия ФАС России пришла к выводу, что такие действия являются нарушением пункта 2 части 1 статьи 14 Закона о защите конкуренции (запрет на недобросовестную конкуренцию). Информация о тираже газетных печатных изданий является существенным критерием для рекламодателя, заинтересованного проинформировать наибольшее количество потенциальных потребителей о реализуемых им товарах или оказываемых услугах. Таким образом, завышение издателем сведений о тираже может повлечь получение необоснованных преимуществ в осуществляемой им деятельности

По факту нарушения ОАО «Газета Метро» выдано предписание о прекращении совершенного нарушения антимонопольного законодательства.

2. В феврале 2010 года ФАС России наложила штраф на компанию Vitesse France S.A.R.L. в размере 100 тысяч рублей за нарушение пункта 2 части 1 статьи 14 Закона о защите конкуренции на товарных рынках бытовой посуды и техники (недобросовестная конкуренция).

Нарушение выразилось во введении в заблуждение потребителей в отношении места производства бытовой посуды и техники "VITESSE", реализуемой компанией на территории Российской Федерации.

Компания размещала обозначение "Vitesse.France", на упаковках бытовой техники, а также на упаковках и на самой бытовой посуде "VITESSE", реализуемой на территории Российской Федерации, что расценивается потребителями как место производства реализуемой продукции (социологическое исследование, проведенное ВЦИОМ показало, что у потребителей сложилась устойчивая ассоциация бытовой посуды и техники "VITESSE" с Францией как страной производства этой продукции).

Однако местом производства данной бытовой посуды и техники является Китайская Народная Республика.

Таким образом, ФАС России признала, что действия компании направлены на введение потребителей в заблуждение в отношении места производства указанного товара и, следовательно, являются актом недобросовестной конкуренции.

3. Роль конкурентных ведомств в формулировке и реализации других политик

3.1 Административная реформа и противодействие коррупции

ФАС России продолжает активно участвовать в реализации административной реформы, проходящей в Российской Федерации.

Важнейшим направлением деятельности ФАС России является работа в рамках реализации мероприятий, направленных на борьбу с коррупцией в Российской Федерации.

ФАС России была проведена большая работа среди сотрудников ФАС России по разъяснению проблематики конфликта интересов при исполнении ими должностных обязанностей. Кроме того, был принят приказ ФАС России от 19.05.2010 № 255 «О порядке уведомления федеральными государственными гражданскими служащими Федеральной антимонопольной службы руководителя ФАС России (руководителя территориального органа ФАС России) о фактах обращения каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, организации проверок этих сведений и регистрации уведомлений», который позволяет не допускать случаи возникновения конфликта интересов в ведомстве.

Кроме того, в 2010 году ФАС России проводила пересмотр действующих Административных регламентов с целью повышения прозрачности и открытости

применяемых процедур. В 2010 году ФАС России было принято решение о переходе с 15 декабря 2014 года на предоставление государственных услуг в электронном виде. Внедрение современных информационных коммуникационных технологий с использованием системы электронного межведомственного взаимодействия позволит снизить временные и материальные затраты граждан и бизнеса при взаимодействии с государством.

3.2 Контроль за осуществлением иностранных инвестиций в стратегические сектора экономики.

В рамках применения Закона об иностранных инвестициях в 2010 году ФАС России рассмотрено 89 ходатайств иностранных инвесторов, из них 57 ходатайств внесены на рассмотрение Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации. По результатам рассмотрения данных ходатайств Комиссией принято 48 решений о предварительном согласовании сделок (в том числе 4 решения с условием заключения соглашения об обеспечении выполнения обязательств, определенных Комиссией) и 3 решения об отказе в согласовании сделок. 23 ходатайства были рассмотрены непосредственно ФАС России, в рамках установленной компетенции, 6 ходатайств были отозваны заявителями.

Случаев обжалования в судебном порядке решений, принятых Комиссией и ФАС России не было.

3.3 Контроль за соблюдением законодательства об осуществлении государственных закупок.

Осуществление государственного заказа в Российской Федерации регламентируется Федеральным законом № 94-ФЗ от 21 июля 2005 года «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о размещении заказов). Контроль за соблюдением данного законодательства возложен на ФАС России.

За пять лет функционирования Закона о размещении заказов (2006 – 2010 гг.) совокупная экономия бюджетных средств при размещении государственного заказа составила более 1 трлн. 68 млрд. руб. (\$35,6 млрд. 600 млн. долларов США).

С 1 июля 2010 года проведение всех торгов по размещению государственного заказа осуществляется в форме электронного аукциона на пяти отобранных площадках, что способствует созданию единого экономического пространства на всей территории Российской Федерации (использование электронно-цифровой подписи и исключительно электронного документооборота).

Количество участников размещения государственного заказа посредством системы электронных аукционов по сравнению с проводимой до этого конкурсной процедурой возросло в 2 раза. Увеличение количества участников приводит к большему снижению начальных цен за счет повышения конкуренции между участниками, и, в результате, к существенной экономии бюджетных средств.

Так, на открытых аукционах в электронной форме в сфере строительства и ремонта средняя достигнутая экономия бюджетных средств составила около 25% для лотов до 50 млн. рублей и около 15% для лотов свыше 50 млн. рублей.

Ввиду введения страхования ответственности поставщиков (исключение возможности предоставления некачественного товара), а также финансового обеспечения (в случае неисполнения контракта поставщик теряет денежные средства) и предквалификации поставщиков (банковская гарантия, поручительство крупного юридического лица или денежный залог), количество неисполненных контрактов по вине поставщиков в 2010 году по сравнению с 2008 годом снизилось в 11 раз - было исполнено более 99% контрактов.

С 1 января 2011 года на едином всероссийском портале www.zakupki.gov.ru можно найти информацию обо всех аукционах, проводимых на всех пяти электронных площадках. Данный информационный ресурс позволит выйти на новый уровень информационной открытости и конкуренции, что в свою очередь приведет к еще большему повышению ликвидности торгов и экономии бюджетных средств.

Реформа системы госзаказа в России в настоящее время продолжается. Новые поправки к данному закону (2011 г.) сделают процесс осуществления госзаказа еще более открытым и доступным. Усовершенствованный законопроект позволит обеспечить целостность законодательства Российской Федерации о размещении заказов и в то же время позволит увязать в единое целое все стадии размещения заказов, начиная от стадии планирования закупок, заканчивая стадией исполнения контрактов и комплексным анализом полученных результатов.

3.4 Участие в регулировании внешней торговли

В рамках работы в Подкомиссии по таможенно-тарифному и нетарифному регулированию, защитным мерам во внешней торговле Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции ФАС России в 2010 году были рассмотрены и подготовлены заключения по 159 заявлениям о корректировке ввозных и вывозных таможенных пошлин.

При подготовке своих заключений ФАС России исходила из необходимости поддержания нормальной конкурентной среды на внутреннем рынке Российской Федерации, недопущения необоснованного протекционизма и необходимости повышения конкурентоспособности отечественного производства.

Особое внимание ФАС России уделял вопросам введения специальных защитных мер, поскольку такие меры применяются к импортным товарам, поставляемым на условиях добросовестной конкуренции, и существенное ограничение их импорта может привести к искажению условий конкуренции на соответствующем товарном рынке и нарушению интересов потребителей защищаемой продукции.

В 2010 году в рамках реализации положений статьи 26 Федерального закона от 08.12.03 № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров», который предусматривает наличие заключения федерального антимонопольного органа при проведении расследований, предшествующих введению мер защиты, ФАС России были даны заключения о последствиях воздействия мер защиты на состояние конкуренции на соответствующих товарных рынках по целому спектру товаров: машиностроительный крепеж, никельсодержащий прокат, карамель, активированный уголь и прокатные валки.

Подготовке заключения ФАС России предшествовал анализ состояния конкуренции на соответствующем товарном рынке, в ходе которого ФАС России проводил оценку уровня концентрации товарного рынка, вероятности усиления рыночной власти действующими на рынке хозяйствующими субъектами после введения мер защиты и злоупотребления этой властью, и, как следствие, возможности роста цен на защищаемую продукцию. Кроме того, ФАС России учитывал такие факторы, как способность защищаемой отрасли удовлетворить

спрос на внутреннем рынке в период действия мер защиты, наличие программ по модернизации и увеличению существующих мощностей в такой отрасли.

4. Ресурсы конкурентного ведомства

4.1 Общие ресурсы (текущие цифры и изменения по сравнению с предыдущим годом):

4.1.1 Годовой бюджет

В 2010 г. годовой бюджет конкурентного ведомства (ФАС России) составил 1'788'251'500 рублей (примерно 66'231'537 долларов США). Прирост по сравнению с 2009 г. составил порядка 15%.

4.1.2 Человеческие ресурсы

По состоянию на 01.01.2011 г. фактическая численность ФАС России составила 3269 человек по всей системе ФАС России, из них 622 человека работают в Центральном аппарате ФАС России, расположенном в г. Москве, а 2647 человек работают в территориальных управлениях ФАС России, расположенных в 82 субъектах Российской Федерации. Общее количество сотрудников ФАС России (3269 человек) имеет следующее высшее образование :

«юристы» – 803 человека;

«экономисты» - 637 человек;

«другие» - 881 человек (лица, имеющие техническое и другое образование, а также незаконченное высшее);

«поддерживающий персонал» - 948 человек.

Ученую степень в сфере экономики имеют 32 сотрудника центрального аппарата, из них 17 - в сфере экономики.

4.2 Период, охваченный данным Докладом.

С 1 января 2010 г. по 1 января 2011 г.

5. Ссылки на новые доклады и работы по конкурентной политике.

1. Форум «Антимонопольное регулирование в России» – Приложение к газете «Ведомости (The wall street journal&financial times)» – Москва– 17.11.2010
2. **Авдашева С.Б.** Экономика уголовных санкций за нарушение антимонопольного законодательства / С. Авдашева, А. Шаститко // Вопр. экономики. - 2010. - № 1. - С. 129-142.
3. **Авдашева С.Б.** Конкурентная политика: состав, структура, система / С.Б. Авдашева // Современная конкуренция. – 2010. – № 1. – С. 4–20.
4. **Белов В.А.** "Второй антимонопольный пакет" : общая оценка и перспективы дальнейшей работы /В. А. Белов.//Законодательство. –2010. – № 5. – С. 40 – 50.
5. **Витрянский В.** Некоторые фрагменты судебной практики по делам о защите конкуренции / В. Витрянский// Хоз-во и право. – 2010. – № 5. – С. 3–11.
6. **Даурова Т.Г.** Правовые основы конкурентной политики России (монография) /Т.Г. Даурова. – Саратов , 2010. – 276с.
7. **Князева И.В, Лукашенко О. А.** Модернизация теории и практики антимонопольного регулирования на современном этапе : принципы и тенденции (международный опыт) / О. А. Лукашенко // Современная конкуренция. – 2010. – № 3 (21). – С. 88-96.
8. **Князева И. В, Лукашенко О. А.** Трансформация антимонопольной политики в политику защиты конкуренции: эволюция, тенденции, анализ и практика (монография)/ И. В. Князева, О. А. Лукашенко – Новосибирск: Изд-во Новосиб. гос. тех. ун-т - СибАГС, 2010. - 245 с.
9. **Князева И. В,** Социальные аспекты государственной конкурентной политики //Идеи и идеалы – Новосибирск – №2 (4), т.1 - 2010 С. 106-117
10. **Лопашенко Н.** Новая редакция ст. 178 УК / ЛопашенкоН. // Законность. - 2010. - № 11. - С. 9-14.
11. **Сушкевич А. Г.** Антимонопольное законодательство стало эффективнее/А. Г. Сушкевич.//Корпоративный юрист . –2010. – № 2 (май). – С. 37 – 40.
12. **Шагрова Д.** Проблемы квалификации и доказывания согласованных действий хозяйствующих субъектов, ограничивающих конкуренцию / Д. Шагрова // Слияния и поглощения. – 2010. – № 5. – С. 37–46.
13. **Пузыревский С.А.** Развитие антимонопольного законодательства / С. Пузыревский // Хоз-во и право. - 2010. - № 11. - С. 14-27.
14. **Тикин В.** Критерий недобросовестной конкуренции / В. Тикин // Экономист. - 2010. - № 1. - С. 85-90.
15. **Цирель С.В.** Возможен ли в России честный конкурс? / С. В. Цирель // Обществ. науки и современность. - 2010. - № 1. - С. 126-133.