

Российская Федерация
«Конкурентный нейтралитет»
16-18 июня 2015
Комитет по конкуренции ОЭСР

Введение

Принцип конкурентного нейтралитета в Российской Федерации заложен уже в основном законе страны, Конституции Российской Федерации, в которой указано, что «в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности»¹. Установление равных принципов и правил конкуренции для хозяйствующих субъектов всех форм собственности и категорий является основным принципом работы Федеральной антимонопольной службы (ФАС России) и целью конкурентного ведомства.

ФАС России осуществляет свою деятельность на множестве направлений. В функции ФАС России входит обеспечение государственного контроля за соблюдением конкурентного законодательства хозяйствующими субъектами; контроль за соблюдением правил конкуренции органами власти; в том числе контроль государственных преференций; контроль за осуществлением государственных закупок, в т.ч. в сфере обороны и безопасности; контроль за деятельностью естественных монополий (за исключением тарифного регулирования); распределение на конкурентной основе собственности, ресурсов, прав; контроль за соблюдением законодательства о рекламе; контроль за соблюдением законодательства о торговле; контроль за осуществлением иностранных инвестиций; контроль за недобросовестной конкуренцией; контроль за соблюдением правил конкуренции в сфере защиты интеллектуальной собственности.

Принцип конкурентного нейтралитета также выражается в оценивании ФАС России отраслевых политик и разработке заключений о влиянии их на конкуренцию, которые представляются в Правительство Российской Федерации к моменту принятия определенной отраслевой политики.

¹ Часть 2 Статьи 8 Конституции Российской Федерации

К сожалению, в настоящее время часты случаи нарушения правил конкуренции со стороны государства. Это выражается в ограничении конкуренции при размещении государственного заказа, при предоставлении государственных преференций и субсидий, при установлении органами власти требований и ограничений к субъектам рынка, а также при создании государственных предприятий.

Инструменты борьбы с антиконкурентными практиками

Для борьбы с антиконкурентными практиками, оказывающими негативное влияние на состояние конкурентного нейтралитета, ФАС России в своем распоряжении имеет ряд инструментов, в том числе контроль действий органов власти, контроль осуществления государственного заказа, а также распределения государственных преференций. Стоит отметить, что российское конкурентное законодательство не имеет пределов, а также изъятий и ограничений, исключений для контроля государственных действий на рынке. Процедуры доказывания нарушений антимонопольного законодательства одинаковы для компаний всех форм собственности, поскольку предприятия на территории Российской Федерации ведут бухгалтерский и налоговый учет по одним и тем же формам.

В этой связи характерен пример рассмотрения ФАС России в 2008-2011 годах трех волн дел в отношении нефтяных компаний, каждая из которых имела различную форму собственности: ОАО «Роснефть» (государственная компания), ОАО «Газпромнефть» (компания с государственным участием), ОАО «Лукойл» (коммерческая компания) и ТНК-ВР (частная компания с иностранным капиталом). Дела рассматривались по признакам злоупотребления компаниями доминирующим положением. Дела в отношении всех названных компаний рассматривались в соответствии с российским антимонопольным законодательством вне зависимости от формы собственности и структуры капитала. По итогам рассмотрения дела был наложен суммарный штраф в размере более 470 млн. евро.

Помимо Закона о защите конкуренции² ФАС России уполномочен осуществлять контроль за такими важными для соблюдения конкурентного

² Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»

нейтралитета законами как Закон о федеральной контрактной системе³, Закон о торговле⁴, Закон об электроэнергетике⁵ и др.

ФАС России осуществляет свои полномочия в отношении органов власти и контроля за нарушением ими антимонопольного законодательства. Статья 15 Закона о защите конкуренции запрещает органам власти осуществлять действия или бездействия, которые приводят к недопущению, ограничению, устранению конкуренции. К таким действиям относятся введение ограничений в отношении создания хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности, установление необоснованных требований к хозяйствующим субъектам, введение ограничений свободного перемещения товаров, предоставление хозяйствующему субъекту доступа к информации в приоритетном порядке, создание дискриминационных условий и другие действия.

Кроме того, государственные органы власти не имеют права осуществлять деятельность в качестве хозяйствующего субъекта на рынке. Единственным исключением из антимонопольного законодательства является Государственная корпорация по атомной энергии Росатом, осуществляющая свою деятельность как хозяйствующий субъект и как регулятор в сфере атомной энергетики. Данное исключение установлено в Федеральном законе от 1 декабря 2007 года N 317-ФЗ "О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

Кроме того, запрещаются соглашения между органами власти между собой и между ними и хозяйствующими субъектами, если они могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности, к повышению, снижению или поддержанию цен, необоснованному установлению разных цен на один и тот же товар, разделу товарного рынка, установлению барьеров для выхода на рынок новых игроков (Статья 16 Закона о защите конкуренции).

³ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

⁴ Федеральный закон от 28.12.2009 N 381-ФЗ "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации"

⁵ Федеральный закон от 26.03.2003 N 35-ФЗ "Об электроэнергетике"

За нарушение данных норм антимонопольного законодательства для должностных лиц наступает административная ответственность в виде наложения штрафа либо дисклификацию на срок до трех лет.

ФАС России также осуществляет контроль за соблюдением принципа конкурентного нейтралитета при проведении торгов, запроса котировок цен на товары запрещаются действия, которые приводят или могут привести к ограничению конкуренции. Если такие торги или запросы котировок осуществляются органами власти, запрещается ограничение или недопущения хозяйствующих субъектов к участию в торгах.

На конкурентный нейтралитет также может повлиять непропорциональное предоставление государственных преференций. Закон о защите конкуренции определяет порядок предоставления государственных преференций и приводит закрытый перечень допустимых государственных преференций.

Контроль за созданием государственных предприятий

В настоящее время ФАС России проводит активную политику, направленную на снижение доли государственных предприятий и поэтапном выведении их с конкурентных рынков. Даная деятельность относится также и к основным направлениям деятельности Правительства Российской Федерации до 2018 года.

Создание государственных предприятий в тех секторах экономики, где существуют признаки развития конкуренции, также негативно влияют на конкурентный нейтралитет. Как показывает практика ФАС России, государственные предприятия являются одними из наиболее частых нарушителей антимонопольного законодательства, поскольку компании пользуются преимуществом в виде покрытия убытков из федерального бюджета. Также нередки случаи, когда государство стремится «подыграть» собственным компаниям при проведении торгов.

В настоящее время велика концентрация государственных предприятий и предприятий с государственным участием в таких секторах экономики как банковская сфера (примерно 50% рынка), добыча газа (75% рынка), транспортировка газа (100% рынка).

В «четвертом антимонопольном пакете» мы предложили ввести предварительное согласование антимонопольным органом создания таких предприятий. Такой контроль позволит обеспечить на региональном и

местном уровне нормальную конкурентную среду для малых и средних предприятий. Целью ФАС России является избавить потенциально конкурентные сектора экономики от государственных предприятий.

ФАС России полагает, что государственные предприятия должны оставаться в тех секторах экономики, где нет стимулов или целесообразности развивать конкуренцию. Особенно это касается секторов, важных для обороны и безопасности государства, таких как оборонная промышленность, космическая отрасль, ядерная энергетика и геологическое изучение недр.

Уменьшение доли государственных и муниципальных унитарных предприятий в конкурентных секторах экономики закреплено также в Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013 – 2024 гг.

Помимо контроля создания государственных предприятий, ФАС России уполномочена осуществлять контроль в отношении сделок экономической концентрации. В данной связи также для государственных предприятий не существует преференциального режима согласования, все сделки по слияниям рассматриваются в соответствии с общими правилами антимонопольного законодательства. Единственным исключением из данного правила является ситуация, когда сделки о слиянии могут быть выведены из-под антимонопольного контроля соответствующим постановлением Правительства Российской Федерации или Президента Российской Федерации.

Практика ФАС России

В 2010-2012 году ФАС России рассмотрела три волны дел в отношении нефтяных компаний, каждая из которых имела различную форму собственности: Роснефть (государственная компания), Газпромнефть (компания с государственным участием), Лукойл (коммерческая компания) и ТНК-ВР (компания с иностранным капиталом).

Заключение

Не смотря на обширные функции ФАС России в отношении действий государства на рынке и поддержания конкурентного нейтралитета, в Российской Федерации остается ряд проблем. В частности существует

проблема оказания административного давления на антимонопольные органы при рассмотрении дел в отношении государственных предприятий. Тем не менее, в практике ФАС России данная проблема никогда не оставалась неразрешенной. Помимо этого существует проблема судебного уменьшения штрафов для государственных компаний, а также нежелание судов применять такие формы санкций как дисквалификация высших должностных лиц компаний или чиновников.

Не смотря на данные проблемы, ФАС России видит в контроле за деятельностью государства не столько вызов, сколько стимул для улучшения собственной деятельности. При рассмотрении дел против государственных компаний, компаний с государственным участием или органов власти ФАС России необходимо провести более тщательный анализ рынка, более детально обосновать выводы, а значит вынести справедливое законное решение, основанное на всестороннем глубоком изучении.