

Российская Федерация¹
Круглый стол на тему «Независимые секторальные регуляторы и их взаимодействие с конкурентными ведомствами»
Рабочая группа № 2 по конкуренции и регулированию
Комитет по конкуренции ОЭСР
2 декабря 2019 года

Краткое изложение

Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) осуществляет свою деятельность в сотрудничестве с другими федеральными органами исполнительной власти, Центральным банком Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, местными органами власти, общественными объединениями и другими организациями, в том числе независимыми регуляторами в различных сферах.

Кроме того, ФАС России осуществляет государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления или иными органами или организациями, осуществляющими функции указанных органов, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами и физическими лицами, в частности по использованию земель, недр, водных ресурсов и других природных ресурсов.

ФАС России и ее территориальные органы могут проводить антимонопольные расследования в отношении независимых отраслевых регуляторов в случае, если они принимают меры и издают нормативно-правовые акты, негативно влияющие на конкуренцию.

Независимые секторальные регуляторы и их взаимодействие с конкурентными ведомствами

Введение

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе», Федеральная антимонопольная служба осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, Центральным банком Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного

¹ Документ был подготовлен совместно с Ассоциацией Антимонопольных экспертов

самоуправления, общественными объединениями и иными организациями, в том числе с независимыми регуляторами в различных сферах.

Помимо этого, к нормативным источникам, определяющим необходимость взаимодействия секторальных регуляторов с конкурентным ведомством, относится Федеральный закон от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», который в качестве одной из функций ФАС России устанавливает обеспечение государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами, в том числе в сфере использования земли, недр, водных ресурсов и других природных ресурсов.

Взаимодействие конкурентного ведомства и секторального регулятора на финансовых рынках

В пункте 2 статьи 23 указанного закона напрямую предусматривается взаимодействие ФАС России с Центральным банком России, независимо осуществляющим развитие финансового рынка Российской Федерации, обеспечение стабильности его функционирования, а также надзор и контроль за соблюдением норм финансового законодательства.

В целях сорегулирования ФАС России с Банком России при реализации антимонопольной политики на финансовых рынках по согласованию с Банком России принимаются нормативные правовые акты, устанавливающие:

- условия признания доминирующим положения финансовой организации и правил определения доминирующего положения финансовой организации (часть 7 статьи 5 Закона о защите конкуренции);
- правила недискриминационного доступа к услугам финансовых организаций, занимающих доминирующее положение, в случае выявления в их действиях нарушения антимонопольного законодательства;
- методику определения необоснованно высокой и необоснованно низкой цены услуги кредитной организации;
- порядок проведения анализа состояния конкуренции в целях установления доминирующего положения финансовой организации.

Помимо этого, подлежит рассмотрению антимонопольным органом с привлечением Банка России вопрос о наличии или об отсутствии факта

нарушения Закона о защите конкуренции финансовыми организациями, операторами платежных систем и операторами услуг платежной инфраструктуры в Российской Федерации. С этой целью в состав комиссий антимонопольного органа, которые уполномочены на решение таких вопросов, на паритетной основе включаются представители Банка России.

В соответствии с российским Законом о защите конкуренции представители Банка России на паритетной основе включаются в состав коллегиального органа ФАС России по пересмотру решений и предписаний, принимаемых территориальными антимонопольными органами, если такие решения нарушают единообразие в толковании и применении норм антимонопольного законодательства.

В соглашениях ФАС России и Банка России традиционно содержится договоренность об обмене информацией о признаках нарушений законодательства финансовыми организациями с целью их последующего пресечения. С 2010 года также исполнялась договоренность о направлении Банком России в ФАС России ежеквартально в электронном виде сведений о показателях деятельности кредитных организаций (банков).

Эти сведения используются антимонопольным органом:

- при осуществлении мониторинга состояния конкуренции на рынке банковских услуг, в том числе, для целей выявления существующих на рынке проблем и выработки мер по развитию конкуренции;
- при рассмотрении дел о нарушении банками антимонопольного законодательства;
- при контроле за экономической концентрацией на рынке банковских услуг.

Как следствие, подобная договоренность между ФАС России и Банком России позволила снизить административную нагрузку на кредитные организации, поскольку ранее при наличии соответствующей необходимости требуемая антимонопольному органу информация запрашивалась у самих участников рынка.

В настоящее время ФАС России и Банк России в связи с заключением нового соглашения разрабатывают отдельные регламенты по представлению Банком России на ежеквартальной основе информации о деятельности других видов финансовых организаций.

В 2018 году Федеральная антимонопольная служба и Банк России заключили дополнительное соглашение о взаимодействии в отношении рекламы. Соглашение позволит повысить эффективность и результативность контроля и надзора за соблюдением законодательства о рекламе. В частности, стороны договорились расширить и включить в спектр взаимодействия вопросы по

контролю и надзору за соблюдением законодательства о рекламе. Таким образом, если регулятор обнаружит нарушения законодательства о рекламе, то будет сообщать в ФАС России. В свою очередь конкурентное ведомство будет информировать Банк России о результатах проверок по факту нарушений по данной информации.

ФАС России и Банк России также проводят взаимные консультации; привлекают друг друга к участию в организуемых ими рабочих мероприятиях, включая конференции, семинары, заседания экспертных советов; а также совместно участвуют в разработке проектов нормативных правовых актов либо иных информационных и справочных материалов по вопросам, требующим внимания финансовых рынков.

Биржевой комитет при ФАС России как площадка взаимодействия регуляторов

В настоящее время, согласно Указу Президента РФ от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» и Национальному плану развития конкуренции, в качестве одного из приоритетов экономической политики выделяется развитие биржевой торговли. Наряду с отраслевыми регуляторами, которыми являются федеральные органы исполнительной власти, существенное влияние на развитие рынков товаров и услуг в сфере топливно-энергетического комплекса и химической промышленности оказывают институты взаимодействия органов власти и представителей бизнеса. К числу таких институтов следует отнести Биржевой комитет ФАС России.

Биржевой комитет² был создан по инициативе ФАС России совместно с Федеральной налоговой службой и Банком России путем подписания в ноябре 2015 года Соглашения о сотрудничестве по развитию товарных рынков.

Стоит отметить, что он не является регулятором в традиционном понимании, однако в функции Биржевого комитета входит формирование площадки, на которой осуществляется профессиональное взаимодействие представителей федеральных органов исполнительной власти, хозяйствующих субъектов, реализующих и (или) приобретающих товары на организованных торгах, представителей организаторов торгов, инфраструктурных организаций, обеспечивающих логистику на соответствующих товарных рынках, представителей информационно-аналитических агентств.

² https://fas.gov.ru/exchange_committees/1

Основной задачей Комитета является развитие организованной торговли и формирование механизма прозрачного ценообразования, что позволит обеспечить формирование справедливой рыночной цены на товары, даст хозяйствующим субъектам возможность хеджирования валютных рисков и осуществления долгосрочного финансового планирования.

Заседания комитета открытые, они еженедельно проводятся при непосредственном участии представителей ФАС России, Федеральной налоговой службы, Банка России, крупных нефтяных компаний, независимых участников рынка нефтепродуктов, инфраструктурных организаций (биржевые площадки) и экспертных организаций.

В рамках Биржевого комитета созданы специализированные подкомитеты, которые рассматривают вопросы, связанные с формированием и дальнейшим развитием биржевой торговли, формированием правил ее функционирования, расширением номенклатуры товаров, обеспечением равномерности и регулярности предложений, повышением информированности потребителей о биржевых инструментах, рассматриваются на других профильных подкомитетах Биржевого комитета.

Например, среди подкомитетов можно выделить подкомитеты по нефти и нефтепродуктам, газу, углю, лесу и лесоматериалам, химической и нефтехимической продукции, минеральным удобрениям.

К примеру, в результате деятельности Биржевого комитета начала работать и успешно функционировать дополнительная торговая сессия в Секции «Нефтепродукты» АО «СПБМТСБ» (Акционерное общество «Санкт-Петербургская Международная Товарно-сырьевая Биржа»), что позволило исключить возможное негативное влияние сделок между нефтяными компаниями на биржевой ценовой индекс. Сокращена продолжительность торговой сессии, что позволило увеличить ликвидность биржевых торгов, обеспечить равномерность и регулярность предложений, исключить элементы недобросовестного трейдинга и необоснованного роста цен.

Пример передачи полномочий секторального регулятора антимонопольному ведомству

В соответствии с пунктом 1 Положения о Федеральной службе по тарифам, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 №332, ФСТ России являлась федеральным органом исполнительной власти по регулированию естественных монополий, осуществляющим функции по определению (установлению) цен (тарифов) и осуществлению контроля по вопросам, связанным с определением (установлением) и применением цен (тарифов).

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 21.07.2015 № 373 «О некоторых вопросах государственного управления и контроля в сфере антимонопольного и тарифного регулирования», ФАС России переданы полномочия упраздненной Федеральной службы по тарифам Российской Федерации.

В компетенцию ФАС России были включены полномочия по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий, государственного регулирования цен (тарифов) на товары и услуги.

Все функции Федеральной службы по тарифам были переданы ФАС России:

- осуществление государственного контроля (надзора) за установлением и (или) применением регулируемых государством цен (тарифов, надбавок, платы, ставок), а также за соблюдением стандартов раскрытия информации,
- формирование и ведение Федерального информационного реестра гарантирующих поставщиков и зон их деятельности и
- формирование и ведение Реестра субъектов естественных монополий, в отношении которых осуществляются государственное регулирование и контроль.

Помимо своих постоянных функций ФАС России стала заниматься тарифным регулированием в таких сферах, как теплоснабжение, транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам, железнодорожных перевозки, водоснабжения и водоотведения и т.д.

Среди первоочередных задач ФАС России в качестве тарифного регулятора выделяются:

- Восстановление прав потребителей, а не только естественных монополий, в том числе путем вовлечения в процедуры принятия тарифных решений и Советов потребителей;
- Реформирование естественных монополий, а не их финансирование по принципу «затраты плюс» на рынках ж/д перевозок, газа, электроэнергетики, ТЭК и др.;
- Преимущественное использование метода «сопоставимых рынков». Проведение мониторинга цен (тарифов) в авиации, рынках газа, нефтепродуктов, угля, в том числе организованных торгов и регистрации внебиржевых сделок. Разработка и внедрение информационно-аналитической системы сбора данных о ценах и их сравнения в сфере ГОЗ и гражданской сфере;

- Ведение рыночного ценообразования на конкурентных рынках, а не государственное регулирование цен на них;
- Внедрение принципа «давления на издержки» путем развития конкурентных закупок и конкуренции проектов (технологий) при утверждении инвестиционных программ, принятие субъектами естественных монополий и компаниями с гос. участием стандартов закупочной деятельности.

Кроме того, в рамках данной реформы в 2015 году при ФАС России был создан Методический совет по тарифному регулированию. В его задачи входит рассмотрение поручений Президиума Коллегии ФАС России и Правления ФАС России по вопросам об определении (установлении) цен (тарифов) и (или) их предельных уровней в сфере деятельности субъектов естественных монополий и иных регулируемых организаций, а также подготовка предложений по выработке основных направлений государственной ценовой (тарифной) политики регулируемых отраслевых товарных рынков.

В целом следует отметить, что ФАС России проведена колоссальная работа по реформированию подходов к тарифному регулированию. В настоящее время тарифная политика России ориентирована на потребителя, а не на соблюдение интересов естественных монополий.

Рассмотрение тарифных споров в регионах России

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.04.2018 № 533 "Об утверждении Правил рассмотрения (урегулирования) споров и разногласий, связанных с установлением и (или) применением цен (тарифов)" внедрены новые правила рассмотрения тарифных споров и разногласий.

В досудебном порядке возможно разрешить разногласия в сфере электроэнергетики, теплоснабжения, водоснабжения/водоотведения; споры, связанные с применением платы за технологическое присоединение к электрическим сетям и с установлением и применением тарифов естественных монополий.

Для рассмотрения спора одна из сторон должна подать заявление в ФАС России не позднее чем через три месяца после того, как она узнала или должна была узнать о нарушении своих прав. У ФАС России есть 10 дней на принятие решения о рассмотрении дела или отказе заявителю в рассмотрении. Срок рассмотрения всех споров составляет 90 дней.

Данным документом закреплены отдельные элементы процедуры, направленные на обеспечение максимально объективного и всестороннего рассмотрения досудебных споров в сфере тарифного регулирования. Рассмотрение споров осуществляется в присутствии заявителя и ответчика, которые уведомляются о времени месте рассмотрения спора. Стороны до рассмотрения спора или в процессе рассмотрения спора имеют право заявлять ходатайства, давать объяснения, представлять документы и иную информацию, которая может иметь значение для рассмотрения спора.

Кроме того, что согласно принятому постановлению Правительства РФ стороны спора могут принимать участие в его рассмотрении.

По результатам рассмотрения досудебного спора ФАС России принимает одно из следующих решений:

- об удовлетворении заявленных требований (полностью или частично);
- об отказе в удовлетворении заявленных требований.

При этом в случае, если в ходе рассмотрения спора ФАС России выявляет нарушения законодательства Российской Федерации о государственном регулировании тарифов (в том числе не связанные с требованиями заявителя), ведомство принимает решение с учетом всех выявленных нарушений.

Стоит также отметить, что досудебный порядок разрешения споров в ФАС России имеет ряд существенных преимуществ, таких как срочность рассмотрения, коллегиальность в принятии решений и вынесение решений с учетом социально-экономических факторов.

Кроме того, ФАС России обладает широким объемом полномочий, необходимых для всестороннего рассмотрения досудебного спора и защиты нарушенных прав. Важной особенностью подобного рассмотрения споров является то, что работа ФАС России не заканчивается с принятием решения. ФАС России контролирует исполнение всех вынесенных решений и предписаний и в случае неисполнения решений, привлекает лиц, допустивших правонарушение, к ответственности в установленном порядке.

Реформа законодательства о естественных монополиях и тарифах

ФАС России подготовила ряд инициатив об изменении тарифной политики. В частности, к ним относится отмена закона «О естественных монополиях» и внедрение новых принципов современного регулирования в закон «О защите конкуренции».

В результате реформы изменится определение естественных монополий. Данный институт будет внедрен в общую систему антимонопольного законодательства без привилегий естественным монополиям.

Под новое определение естественных монополий будут подпадать только инфраструктурные сферы, такие как передача нефти, нефтепродуктов и газа по трубопроводам, железнодорожные пути и вокзалы, услуги общедоступной электросвязи, передача электроэнергии, теплоснабжение, водоснабжение и водоотведение.

К сферам, в которых исчезнут естественные монополии, относятся порты, аэропорты, внутренние водные пути, ледовая проводка, захоронение радиоактивных отходов, услуги почтовой связи. У государства появится возможность дерегулировать монополию в зависимости от конкретной ситуации на рынке.

ФАС России собирается осуществить грандиозную реформу тарифного регулирования. Совместно с Министерством экономического развития РФ ФАС России внесла в правительство законопроект, предусматривающий создание единых принципов регулирования тарифов. В частности, согласно проекту закона, тарифы будут вводиться в действие на срок не менее 5 лет, с возможностью их корректировки лишь в исключительных случаях, установленных правительством РФ.

Законопроект совершенствует систему государственного регулирования тарифов и по сути станет ключевым нормативным правовым актом, регулирующим отношения в сфере государственного регулирования тарифов.

На данный момент в России не существует единого системообразующего нормативного правового акта, регулирующего отношения в сфере государственного регулирования тарифов. Новый законопроект будет определять основные понятия, используемые в сфере госрегулирования тарифов, единые для всех регулируемых сфер цели и принципы.

Право конкурентного ведомства проводить расследования в отношении независимых секторальных регуляторов

Следует кратко отметить, что ФАС России и ее территориальные органы могут проводить антимонопольные расследования в отношении независимых секторальных регуляторов, если они действуют и принимают нормативно-правовые акты, негативно влияющие на конкуренцию.

При выявлении таких антиконкурентных практик ФАС России использует механизм предупреждения, что является достаточно быстрой реакцией на такие нарушения и способно эффективно их устранять.

Например, по запросу ФАС России Министерство здравоохранения внесло изменения в свой нормативный акт и устранило дискриминационные требования к производителям тест-систем для выявления антител к ВИЧ в сыворотке крови человека. Такие требования необоснованно ограничивают возможность участия в государственных закупках и, как следствие, ограничивают конкуренцию.

Кроме того, ФАС России выдала предупреждение Министерству образования и обязала отменить ранее внесенные изменения в Федеральный перечень учебников. Такие изменения повлекли за собой необоснованное исключение из списка большого количества учебников отдельных издателей, невозможность участия в государственных закупках и ограничение конкуренции.

Антимонопольный комплаенс независимых секторальных регуляторов

В соответствии с Национальным планом развития конкуренции Правительством Российской Федерации также принято распоряжение Правительства Российской Федерации от 18.10.2018 № 2258-р «Об утверждении методических рекомендаций по созданию и организации федеральными органами исполнительной власти системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства».

Методические рекомендации приняты в целях формирования у федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления единого подхода к созданию и организации системы антимонопольного комплаенса.

Методические рекомендации определяют основные цели, задачи и принципы создания и организации органами власти антимонопольного комплаенса, содержание и порядок принятия органом власти правового акта об антимонопольном комплаенсе, а также порядок создания и функционирования Уполномоченного подразделения, ответственного за разработку и внедрение в органе власти антимонопольного комплаенса.

Также Методическими рекомендациями установлен порядок выявления и оценки рисков нарушения антимонопольного законодательства, являющийся неотъемлемой частью внутреннего контроля соблюдения органом власти антимонопольного законодательства и включающий в себя анализ выявленных нарушений антимонопольного законодательства, за предыдущие

3 года (наличие предостережений, предупреждений, штрафов, жалоб, возбужденных дел), анализ действующих нормативных правовых актов, в том числе с участием представителей бизнес-сообщества, анализ проектов нормативных правовых актов, в том числе с участием представителей бизнес-сообщества, мониторинг и анализ практики применения антимонопольного законодательства, разработку и поддержание в актуальном состоянии методики выявления внутренних и внешних рисков нарушения антимонопольного законодательства в рамках или в связи с общей политикой органа власти по применению антимонопольного комплаенса.

Методические рекомендаций содержат «Матрицу рисков», оценка показателей которой применяется органом власти для выявления отдельных рисков и составления карты рисков.

Вместе с тем Методические рекомендаций содержат порядок ознакомления служащих (работников) органа власти с антимонопольным комплаенсом и обучения требованиям антимонопольного законодательства и антимонопольного комплаенса.

Кроме того, положениями Методических рекомендаций предусмотрено внедрение органом власти оценки эффективности антимонопольного комплаенса, в рамках которой устанавливаются ключевые показатели эффективности реализации мероприятий антимонопольного комплаенса как отдельно Уполномоченного подразделения, так и органа власти в целом.

Методические рекомендации применяются не только федеральными органами исполнительной власти, но и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. ФАС России регулярно проводит обучающие семинары для подготовки специалистов в области антимонопольного комплаенса.

Заключение

ФАС России продолжает активно развивать сотрудничество с регуляторами, осуществляющими свою деятельность в различных экономических секторах государства.

Отметим, что с целью реализации задач Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период до 2030 года³, утвержденной протоколом Президиума ФАС России от 03.07.2019 № 6, а также для исполнения Национального плана развития

³ Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в РФ на период до 2030 года: <https://fas.gov.ru/documents/685792>

конкуренции⁴ ФАС России осуществляет проведение совместных с другими органами власти специализированных семинаров и конференций по направлениям деятельности ФАС России; согласование нормативных правовых актов органов власти в части вопросов, касающихся конкуренции; разъяснение норм законов по запросам органов власти по вопросам деятельности ФАС России; а также приглашает представителей других органов власти к участию в работе экспертных советов при ФАС России по направлениям деятельности.

При ФАС России действуют 26 экспертных советов⁵ - коллегиальных совещательных органов по ключевым рынкам, таким как таких рынках, как электроэнергетика, агропромышленный комплекс, металлургия, образование и наука, нефть и нефтепродукты, химическая промышленность и т.д.

В их состав входят участники рынков, представители некоммерческих объединений и контролирующих органов власти. Такая практика позволяет ФАС России объективно оценивать ситуацию на соответствующих рынках и повышает прозрачность принимаемых ФАС России решений.

В то же время полномочие ведомства по осуществлению антимонопольного контроля за независимыми секторальными регуляторами является важной мерой обеспечения конкуренции.

⁴ Национальный план развития конкуренции в РФ на 2018-2020 годы: <http://kremlin.ru/acts/bank/42622>

⁵ Перечень Экспертных советов ФАС России: <https://fas.gov.ru/councils>