

Интервью Игоря Артемьева ГАЗЕТЕ: "Суды требуют от нас протоколы сговора"

13 сентября 2004, 13:00

На российском рынке все чаще и чаще упоминается понятие "ценовой сговор". Оно означает неофициальную договоренность компаний одной отрасли об одновременном повышении цен на свою продукцию. В таких действиях, в частности, обвинялись нефтяники, с завидной регулярностью и не всегда оправданно повышающие цены на моторное топливо. Однако дела, возбужденные в отношении недобросовестных производителей Федеральной антимонопольной службой (ФАС), оканчивались в лучшем случае копеечными штрафами. Почему это происходит, и какие законодательные действия должно проводить государство против "договорщиков", корреспонденту ГАЗЕТЫ Михаилу Макарову рассказал глава антимонопольного ведомства Игорь Артемьев.

- С начала года цены на бензин выросли на 30%. Как вы считаете, из-за чего это произошло?

- Мы проводили расследования по фактам повышения цен на бензин в Ставропольском крае, в Ямало-Ненецком автономном округе, в Астрахани, в Ленинградской области. Нами были установлены случаи монополизации рынка топлива. ФАС подготовила иски и обратилась в суды, но, к сожалению, судебных вердиктов именно по недавним делам пока нет, потому что они находятся либо в первых, либо во вторых инстанциях судов. Важно, что недавно в связи с ростом цен на бензин принято специальное решение правительства о необходимости увеличения штрафных санкций за эти нарушения.

- Существует какой-нибудь экономический механизм, позволяющий решить проблему ценовых сговоров?

- Ответ очень простой - биржевая торговля.

- О необходимости биржевой торговли энергоресурсами говорят очень давно. Однако до сих пор дело с места так и не сдвинулось. В чем причина?

- Сегодня крупные нефтяные компании и их дочерние подразделения занимаются трансфертным ценообразованием. Они продают нефть по заниженной цене, тем самым занижая налоговые выплаты. Соответственно, они не хотят идти на биржу. Однако есть госзаказ. Муниципалитетам, субъектам Российской Федерации, федеральным властям, Госрезерву нужно закупать топливо и горючее. Давайте начнем с того, что государственные потребители будут приобретать нефтепродукты не у сбытовых 'дочек' нефтяных компаний, а на биржах. В таком случае мы получим индикативную цену. Биржевой механизм - это реальный баланс спроса и предложения. При этом не обязательно торговать контрактами, по которым требуется поставлять нефть на специальную площадку, то есть гонять цистерны. Можно торговать беспоставочными контрактами на нефть, предусмотрев необходимые гарантии, как это и делается во всем мире. Давайте примем необходимые законы о производных финансовых инструментах, чтобы можно было нормально осуществлять на срочном рынке подобные операции. В таких условиях Госрезерв и 'Транснефтепродукт' смогут осуществлять интервенции на топливном рынке, подобно тому, как Минсельхоз производит зерновые интервенции,

чтобы снижать сезонные колебания цен. Мы сразу увидим, что реальная цена будет балансироваться вокруг спроса и предложения. Таким образом, потребитель выиграет. 'Наша задача - разрушение вертикально интегрированных компаний'

- Вы возглавляете ФАС с весны этого года. Удалось ли за это время наметить задачи, которые предстоит решить ведомству в первую очередь?

- Сейчас мы проводим работу над стратегическим планом деятельности ФАС, которую планируем закончить в конце октября. Я встречаюсь с представителями каждого управления - по финансовым рынкам, по металлургии, по нефтехимии - и часами обсуждаю с ними их задачи. Это отраслевые аспекты. Если говорить в широком смысле слова, то я вижу несколько первоочередных задач, стоящих перед нашим ведомством. Первая - это разработка и принятие нового закона, отвечающего всем современным мировым стандартам. Новый закон должен включать в себя действенные меры экономического принуждения к нарушителям. В первую очередь речь идет об увеличении штрафов. Второе - необходимо разрешить так называемые частные иски. Мы хотим дать возможность гражданам напрямую защищать свои права в судах. Нужно выстроить общественный фронт борьбы с монополистическими проявлениями. Такая система существует в США. Гражданин может прямо обратиться в суд, если он считает, что его права были ущемлены монополией. В результате возникнет большое количество юридических компаний, специализирующихся на антимонопольных делах. Кроме того, некоммерческие организации также должны получить право по этим вопросам напрямую обращаться в суды.

- То есть если я решил, что цены на бензин подняли в результате сговора, то я могу подать в суд. И мне не надо собирать какую-то доказательную базу?

- Объясню, как это делается. Гражданин, желающий обратиться в суд, пишет мотивированное заявление. Предположим, что у него отключили газ на год, а деньги взяли. Гражданин связывается с юридическими компаниями и предлагает юристам вести это дело вместе, разделив, например, в случае победы выигранную сумму пополам. Если соглашение достигнуто, то юристы оказывают ему квалифицированную юридическую поддержку в суде. Появляется новый рынок юридических услуг. При этом никто не мешает гражданину в любой момент обратиться в ФАС. Тогда монополии будут вынуждены противостоять не только нам, но и юридическим компаниям, гражданам, некоммерческим саморегулируемым организациям. Очевидно, что эта мера будет иметь и мощное профилактическое значение.

- Одну задачу вы назвали - это разработка и принятие нового закона о конкуренции. Что еще?

- Реформа естественных монополий. Реформа РАО 'ЕЭС России', 'газпромского сектора', железных дорог, систем связи. Разрушение большинства вертикально интегрированных компаний в энергетике, передача генерации в частные руки, закрепление за государством в собственности электрических сетей. Создание конкурентного рынка биржевой торговли электроэнергией. Примерно то же самое и с железными дорогами. Инфраструктура железных дорог - рельсы, шпалы, системы безопасности - должна остаться в руках ОАО 'РЖД'. Однако ничего не должно мешать частным компаниям покупать на рынке локомотивы, вагоны и другое необходимое для перевозок оборудование. Частные компании должны иметь возможность, заплатив ОАО 'РЖД' деньги за использование инфраструктуры, перевозить грузы третьих лиц. Тарифы при этом должно утвердить государство. Тогда перевозки будут конкурентными, и у всех будет выбор, с какой компанией работать. В этой реформе сегодня происходят хорошие подвижки. Необходимо также в ближайшем будущем начинать реформу 'Газпрома',

увязав ее с реформой РАО 'ЕЭС'.

'Реформа РАО 'ЕЭС' может породить новых монополистов'

- Будучи депутатом Госдумы, вы крайне отрицательно относились к реформе электроэнергетики. Какова ваша позиция в настоящее время?

- Нужно избежать того, что реформа РАО 'ЕЭС' может породить новых монополистов. Реформа энергетики будет иметь крайне отрицательные последствия, если мы сделаем ее неправильно с точки зрения монополизма. Мы сейчас плотно работаем над тем, как добиться реальной конкуренции генерирующих мощностей на нынешнем и будущем рынке электроэнергии. Простой пример. Есть, допустим, два металлургических комбината. Они конкуренты. Теперь представим, что один завод приобрел целиком всю электрическую сеть, питающую оба комбината. Что будет со вторым заводом? У него будут большие проблемы. Так что лучше оставить такие сети в госсобственности.

- Ваше ведомство провело расследование деятельности крупных российских предприятий - производителей металлопродукции - 'Северстали' и Магнитогорского металлургического комбината. Вы обратились в суд с исками, обвинив эти компании в монополизации рынков, ценовом сговоре.

- Мы продолжаем заниматься этими делами. Тем более что понятно, когда идет речь о десятках или сотнях миллионах долларов незаконно получаемых доходов, то конечно же компании умеют себя защищать. 'Северсталь' и Магнитогорский металлургический комбинат повышают отпускные цены на свою продукцию в два раза. А еще один независимый металлургический комбинат их не повышает. Начинаем смотреть.

Оцениваем, что себестоимость изменилась - увеличилась. Однако комбинаты повысили цены на свою продукцию относительно повышения себестоимости еще в 1,7 раза.

- То есть вы смотрите, соответствует ли повышение цены продукции увеличению затрат, спроса?

- Обязательно. Однако они нам возражают и говорят, что у нас увеличились цены потому, что резко улучшилась внешняя экономическая конъюнктура. Мы согласны, цены в Китае выросли в два раза. При этом надо учесть, что максимум, сколько они могут продать за рубеж по цене в два раза больше, - около 50% продукции. И все. Но учитывая, что у нас более дешевая рабочая сила, причины повышения цен в два раза на внутреннем рынке непонятны. Центральный экономико-математический институт по нашей просьбе рассчитал коэффициент корреляции - повышения цен 'Северстали' и Магнитогорского комбината. Получили коэффициент корреляции 95% по повышению цены.

'Мы должны присутствовать на собраниях, где происходит ценовой сговор'

- Как вы сами объясняете ваши хронические неудачи в судах?

- Уже сегодня в целом по ФАС мы выигрываем 60-70% дел, но по делам о картелях меньше. Почему? Потому что нынешнее законодательство несовершенно и суды требуют от нас прямые улики - протоколы сговора. Фактически получается: для того, чтобы выиграть дело в суде, мы должны сначала присутствовать на собраниях, где происходит ценовой сговор, а потом предъявлять суду его протокол. С подобным положением вещей мы мириться не можем. Наше ведомство сейчас готовит проект закона о конкуренции, который будет внесен в правительство РФ в конце этого года. В нем доказательная база для обвинения в ценовом сговоре должна быть определена более четко. При разработке нового закона мы опираемся на мировой опыт, который заключается в том, что на Западе суду нужно представить прежде всего не протокол картельного сговора, а доказать согласованное экономическое поведение. То есть, иными словами, необходимо ясно и четко показать, что повышение цен произошло без всяких экономических на то оснований. Надо учесть, что в Соединенных Штатах и во всех странах Европейского союза

антимонопольные органы имеют право следственных действий и обладают функциями дознания. Они приходят на предприятия и арестовывают документацию, то есть могут делать практически то же самое, что и налоговые инспектора.

- Вы предлагаете приравнять антимонопольную службу к силовому ведомству?

- Пока дискуссии по этому поводу продолжаются и окончательного решения еще не принято. Мне бы не хотелось, чтобы с нашей стороны были 'маски-шоу'. Но нам очень важно, чтобы с нами в тесной кооперации работали прокуратура, милиция, служба по борьбе с отмыванием незаконных доходов. Нам необходимо это для того, чтобы мы, кроме фактов согласованного экономического параллелизма, могли предоставлять прямые и косвенные улики суду.

Победит тот, кто предложит самую низкую цену

- Угроза монополизма исходит не только от крупных компаний, но и от государства. Все государственные закупки, распределение заказов, будь то на федеральном уровне или на местном, проходят с многочисленными нарушениями. Как ваше ведомство собирается бороться с проявлениями государственного монополизма?

- Как раз здесь имеются неплохие подвижки. МЭРТ подготовил новый закон о конкурсах, о закупках. Это, конечно, небо и земля - что было и что предполагается сделать. Как раньше было? Например, некоторые органы объявляют тендер, появляется компания, дает самую низкую цену, выигрывает тендер, потом проходит время, про это все забывают. А тем временем администрация заключает дополнительное соглашение на дополнительные объемы поставок, под которые выделяются дополнительные деньги из бюджета. И выясняется, что средняя цена в разы превышает все предложения других фирм, которые были. Подведение итогов, состав конкурсных комиссий, процедуры и многое, многое другое в этом законе прописано гораздо более четко. Закон отвечает мировой практике. Поэтому очень правильно, что закон будет принят и вступит в силу с 1 января будущего года.

- Однако тендеры, закупки, конкурсы осуществляют не только власти. Существуют еще и государственные монополии, 'Газпром', РЖД, РАО 'ЕЭС России' и другие, которые тоже заключают договоры на поставки, например оборудования, ищут подрядчиков и т.д. Будут ли нормы нового закона о конкурсах распространяться на государственные монополии?

- Ключевое решение здесь следующее. Это касается всех: и государственных органов власти, и государственных компаний. Должна вводиться электронная торговля в Интернете. В государственных компаниях, там, где контрольные пакеты акций принадлежат государству, советы директоров должны принять решения об объявлении конкурсов, но на основании директивы государственных органов. В Интернете должны быть созданы торговые странички компаний. Заранее должны быть опубликованы объявления о торгах. Торги должны идти, например, неделю. Все потенциальные поставщики могут вводить свои заявки сколько угодно раз. Кроме того, для допуска к торгам все должны положить в банке на специальный счет залог в качестве гарантии исполнения взятых на себя обязательств. Участникам торгов выделяется официальный код доступа в Интернет на этот сайт. Участник, набрав свой персональный код, выставляет заявку номер такой-то. У организаторов торгов имеется расшифровка, они знают, кто это. Особо хочу подчеркнуть, что на торги выставляется готовый контракт, в котором меняется только одна переменная - цена, но неизменными остаются все обязательства и условия - какое количество, сколько, куда и так далее. По сути, это аукцион в режиме реального времени. Победит тот, кто предложит самую низкую цену.

- И вы верите, что так будет?

- Решается все просто, но интересы, которые за этим стоят, они очень большие.

Коррупция, уход от уплаты налогов, это все будет очень сильно мешать, поэтому здесь нужна воля и губернаторов и мэров, и федерального правительства и законодателей.

- На будущий год власти планируют провести масштабную приватизацию. Но нет ли здесь опасности, что в результате распродажи бывшие госмонополии станут частными?

- Приватизация - мощный фактор развития конкуренции. Важно, чтобы в результате приватизации на рынке появлялась новая частная структура, которая могла бы работать на рынке по общим правилам. Иногда имущество ФГУПов необходимо разделять на 2-3 функциональных комплекса и приватизировать их раздельно. Тогда будут созданы условия для конкуренции. Конечно, всегда нужно помнить, что все водопроводные, электрические, газовые сети как таковые, это естественномонопольный блок. Ни в водопроводном хозяйстве, ни в электрическом хозяйстве, ни в хозяйстве тепловом построить параллельные сети не удастся. Поэтому здесь должен быть особый порядок реформирования. Хорошая форма - это концессионирование таких сетей, чтобы привлечь частного предпринимателя с инвестициями в госсобственность.

'Почему я и мои соседи должны быть 'приписаны' к дворнику, когда он плохо работает?'

- Вы ничего не сказали о реформе ЖКХ. Государство тоже не в состоянии навести в этой сфере элементарный порядок. Где выход?

- Многие вопросы тут решаются жилищным законодательством, которое идет через Госдуму. Однако главное направление реформы - это демонополизация сферы ЖКХ. Это касается и сферы содержания и обслуживания жилья и услуг естественных монополистов. В этой сфере необходимо создать нормальный рынок. Наверняка вы задумывались о том, что делают наши дворники. Это тяжелый труд, я с уважением отношусь к этой работе. Но в большинстве наших домов грязные подъезды, причем все мы регулярно платим за то, чтобы они были чистыми. Почему я и мои соседи должны быть 'приписаны' к дворнику, если он плохо работает? Почему мы не можем попросить кого-нибудь из жильцов нашего дома быть дворником? Может быть, найдется человек, который за 3 тысячи рублей в месяц будет мыть и убирать наш подъезд. Почему ко мне должен приходить обязательно вот этот пьяный сантехник, почему мы не можем попросить быть нашим сантехником другого человека с золотыми руками? Для этого требуется оформить обычный трудовой договор и все. Причем, уверяю вас, денег, которые мы за это платим, хватит, а качество будет выше. Сфера услуг в области содержания жилья и его ремонта - это уже сейчас конкурентный сектор. И он сдерживается искусственным монополизмом, жестким закреплением эксплуатирующих контор за определенными домами. Есть, конечно, и более сложные вопросы. Пока люди не объединяются в товарищества (ЖСК, кондоминиумы), невозможно сформировать полноценный рынок - нет одной из сторон договора. Жильцы никак не объединены. Если бы люди объединились, избрали свое правление, назначили своего управдома, можно было бы увидеть, как и на что расходуются их деньги. Сегодня так объединено не более 10% граждан. И здесь можно методами тарифной политики создать экономические стимулы для граждан. Предположим, государство при очередном повышении тарифов заявляет, что для тех граждан кто объединен в товарищества, тариф на два года останется прежним, и затем всегда будет ниже тарифа для всех остальных. Не сомневаюсь, что в этом случае если у людей появилась бы возможность платить на 10-20% меньше, они стали бы объединяться.

- Это возможно?

- А почему нет? При этом, воспользовавшись данной льготой, граждане должны будут подписать специальный договор со своим правлением о том, что они будут вовремя платить за коммунальные услуги и жилье. Здесь нужен типовой договор, так чтобы

гражданин отвечал только по своим обязательствам и не отвечал за то, что может в будущем натворить правление. Это означает, что если ты не оплачиваешь установленные тарифы, на тебя может быть обращено судебное решение. Но правление ты сам избрал. Ты ведь сам избрал ревизионную комиссию, ты проголосовал за нормальных людей. Ну, ты же знаешь их, ты в одном доме живешь. На левую чашку весов ложатся обязательства, ответственность, на правую - снижение тарифов. Люди получают мощный экономический стимул для того, чтобы у нас образовывались ЖСК, кондоминиумы. Причем никакого значения не имеет обстоятельство - квартира приватизирована или нет. Таким образом, может наконец появиться заказчик услуг. Как только новая структура образовалась, бюджетные дотации надо отдать прямо на счет новой структуре. Понятно, что жилье разное, у кого-то старое, у кого-то новое, поэтому тут нужен дифференцированный подход. Сегодня за жилье и коммунальные услуги в целом по стране платят не более 70% семей, поэтому при сниженных тарифах можно ожидать не уменьшения общих сумм платежей, а даже некоторого увеличения. Как только будет создан рынок, к нам придут 20 строительных компаний, каждая - со своими предложениями. Правление в вашем присутствии проведет тендер. Так, чтобы сделали работу качественнее и дешевле. Все жильцы будут контролировать, как расходуются их бюджетные деньги. Еще пример: монополизированная структура - вывоз мусора, давайте ее демонополизируем. Пусть будет несколько компаний. Почему нет? Одна компания, другая компания предлагают свои услуги и цены на них. У вас появляется возможность выбора. Остались вода, электроэнергия, тепло. Здесь должны применяться методы государственного регулирования естественных монополий. Государство должно утвердить специальные договоры, по которым (и только по ним) должны работать естественные монополии. Государство должно также утвердить тарифы, по которым они будут поставлять свои услуги. То есть тот же 'Водоканал' не может подписать с вами какой-либо договор, иначе как утвержденный правительством РФ. Он не вправе подписать со мной один договор, а с вами - другой. Если монополист нарушил этот договор, гражданин вместе с антимонопольной службой идет в суд, и мы не только взыскиваем штраф в пользу государства, но и следим, чтобы гражданин получил деньги от монополиста за нарушение. Конечно, я понимаю, что на бумаге все получается гораздо проще, чем в жизни. Конечно, я не смог сейчас рассказать обо всех проблемах ЖКХ. Это задача отдельного и большого разговора. Но вектор демонополизации - ключевой в этой реформе.

- И последний вопрос. Он касается строительства жилья. Как победить монополизм на строительном рынке и рынке недвижимости?

- Цены на жилье во многом обусловлены объективными экономическими причинами. Но на этом рынке есть и монополизм. Одно из самых узких звеньев - это выделение земельных участков под застройку. Если мы посмотрим на строительный рынок в каком-нибудь городе, то формально там будут работать 20 строительных компаний. А когда мы проверим этот рынок, то выясняется, что всеми фирмами владеют пять человек, которые договариваются друг с другом о ценах, а иногда и вообще один человек всем этим владеет. Или другой вариант - компаний много, но все выгодные подряды от чиновников получает только одна компания.