

Глава ФАС Артемьев: "Нужно упразднить закон о естественных монополиях"

14 июля 2020, 12:00

Интервью Игоря Артемьева "МК" о ценах на бензин, проблемах ЖКХ и поддельных экспресс-тестах

Федеральная антимонопольная служба справляет юбилей: 14 июля 1990 года был образован Государственный комитет РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур — первое российское антимонопольное ведомство, предшественник нынешней ФАС. Развитие конкуренции и борьба с монополизмом на рынке, тарифное регулирование и контроль за госзакупками, предотвращение картельных сговоров и недопущение недобросовестной конкуренции: за все эти вопросы отвечает антимонопольная служба. Больше половины юбилейного срока ФАС возглавляет Игорь Артемьев, который ответил на вопросы «МК».

— Игорь Юрьевич, главная задача ФАС, как известно, — защита и развитие конкуренции в стране. Какова ваша оценка: наша экономика становится более конкурентной?

— За последние 30 лет у нас произошли в этом смысле тектонические изменения. В советской экономике достаточно было иметь на всю страну, к примеру, один завод-монополист по производству холодильников, один завод по производству радиосистем. В быстро меняющихся условиях четвертой промышленной революции для успешного развития страны этого явно недостаточно. На мой взгляд, в подавляющем большинстве отраслей российской экономики, в том числе в инновационных производствах, уровень конкуренции внутри страны довольно высок. Нередко этому способствует партнерство с зарубежными передовыми компаниями. В условиях падения мировых цен на нефть и пандемии коронавируса многие российские компании продемонстрировали удивительную гибкость. Так, во время пика распространения COVID-19 скорость подвоза продуктов в торговые сети увеличилась в 7 раз при росте спроса на продукты в 3 раза. В условиях централизованной советской экономики этого достичь было невозможно. Вместе с тем в последние годы мы видим, что государственные компании все больше и больше укрепляют позиции на рынке. Особенно это заметно в банковском секторе. Кроме того, госкомпании занимают лидирующие позиции в ВПК и сфере безопасности. Отчасти это связано с западными санкциями, которые в первую очередь бьют по финансовому сектору и обороноспособности страны. Однако естественные монополии оправданны только там, где государство стремится обеспечить доступ предпринимателей и граждан к инфраструктуре. При этом они должны находиться под жестким антимонопольным надзором. А в ряде случаев госкорпорации нам вообще не нужны. К примеру, с обязанностями ГК «Автодор», на мой взгляд, отлично справились бы частные игроки.

— За те 16 лет, что вы стоите во главе службы, очень сильно изменилось антимонопольное законодательство. Какие принятые законодательные акты вы считаете наиболее важными?

— Чтобы повысить уровень здоровой конкуренции в российской экономике, мы приняли

четыре антимонопольных пакета законов, которые получили высокую оценку у экспертов ОЭСР за рубежом. Напомню, что в прошлом году Россия, в том числе благодаря усилиям ФАС, вошла в топ-10 стран, имеющих лучшее законодательство и правоприменение в антимонопольной сфере. Кроме того, появилось антимонопольное регулирование в отраслевом разрезе. Мы добились более 100 антимонопольных поправок к федеральным отраслевым законам. Дело в том, что во многих отраслях экономики имеется своя специфика. Скажем, энергетика сильно отличается от водоснабжения. С нашей подачи правительство приняло более тысячи антимонопольных актов. В результате была создана понятная и прочная система в антимонопольном регулировании. Но работы в законодательной сфере у нас еще непочатый край.

— В каких именно областях?

— Три с половиной года назад мы подготовили закон об основах тарифного регулирования. Этот акт высшей юридической силы объясняет, что должно быть в тарифе, а чего не должно быть никогда. Потому что сейчас мало кто понимает, как должны формироваться тарифы. Сегодня акты правительства о ценообразовании больше похожи на лоскутное одеяло, они очень сильно отличаются в различных отраслях. Более того, такой «винегрет» порой приводит к тому, что в одном регионе, например, могут по соседству находиться две водопроводные станции, тарифы которых за подачу 1 кубометра подготовленной воды могут отличаться в 50 раз! Подобные негативные тенденции набирают силу и в здравоохранении. Не секрет, что есть фармкомпании, которые по разным соображениям могут отказаться продавать нашей стране, к примеру, единственный существующий в мире препарат, спасающий жизни детей. Также нас очень беспокоит гиперактивность транснациональных IT-гигантов, которые берут под контроль огромные информационные потоки и начинают ими манипулировать, что приводит в некоторых случаях к дискриминации целых государств и народов. Некоторые международные IT-гиганты, пользуясь доминирующим положением на рынке, начинают поднимать цены для потребителей и разоряют конкурентов. Мы намерены жестко пресекать подобную практику. ФАС подготовила пятый «цифровой» антимонопольный пакет. К сожалению, его принятию помешала пандемия, но мы надеемся, что Госдума примет его в осеннюю сессию. В нашем портфеле законопроектов также имеются инициативы в сфере госзакупок и оборонного заказа.

— Много ли нарушений антимонопольного законодательства за год выявляет ваша служба? В каких отраслях экономики больше всего нарушений?

— 10 лет назад центральный аппарат ФАС вел около 2 тыс. антимонопольных дел в год, теперь — около 200. Это свидетельство того, что в нашей стране в лучшую сторону изменились корпоративная культура и ценности. Сегодня почти все крупные компании, за исключением особо одиозных, имеют внутренний антимонопольный комплаенс: там работают комплаенс-офицеры, предотвращающие внутри компании нарушения антимонопольного законодательства. В результате нарушений на рынке становится меньше.

Самые проблемные отрасли — рынок лекарств и рынок дорожного строительства. Картельные сговоры здесь очень дорого обходятся налогоплательщикам и госбюджету. Вместе с правоохранительными органами мы стараемся пресечь такие преступления. Чаще всего дела возбуждаются по ст. 10 Закона о конкуренции — злоупотребление

доминирующим положением. И здесь, вне всякого сомнения, абсолютными лидерами уже много лет остаются естественные монополии. В списке злоупотреблений — недопуск к инфраструктуре частных компаний, навязывание кабальных условий, ценовые сговоры и сговоры о разделе рынка. Кстати, за картельный сговор предусмотрены не только оборотные штрафы. Некоторые любители картелей уже попали за решетку. Часто дела возбуждаются из-за недобросовестной конкуренции. Отдельные предприниматели пытаются присвоить чужие товарные знаки, технологии, распускают ложные слухи о конкурентах.

— Считается, что в России немало монополий — как естественных (например, газовая и железнодорожная), так и не очень (например, на уровне региональных ЖКХ). Согласны ли вы с такой оценкой и как ваша служба борется с засильем монополий?

— Я всегда последовательно выступал против естественных монополий. Потому что всегда найдутся корыстные люди, которые, используя свое положение, постараются набить себе карманы. Но важно понимать, зачем строить магистральные газо- и нефтепроводы, когда уже есть трубы «Газпрома» и «Транснефти»? Этого делать не нужно. В этом и суть естественной монополии.

С другой стороны, в московском авиационном узле аэропорты или дальневосточные порты давно конкурируют друг с другом. Но почему они по старинке называются естественными монополиями? Они же жестко конкурируют между собой. Я не выступаю за раздел «Газпрома» или РЖД. Но почему нельзя продать 25% железнодорожной монополии и на вырученные деньги построить новые пути? Государство при этом не потеряет контроль над стратегической отраслью. Зато с удовольствием придут портфельные инвесторы. Поэтому один из грандиозных шагов, который мы хотели бы сделать через национальный план по развитию конкуренции, — это изменить определение естественной монополии. Нужно упразднить закон «О естественных монополиях». А новое определение естественной монополии должно стать обычной главой в законе «О конкуренции». К сожалению, наша законодательная инициатива остается без движения уже 10 лет. Монополии живут хорошо, они хотят жить хорошо и дальше, поэтому противятся любым изменениям.

— Ряд госинститутов развития встали на коммерческие рельсы. Так, госкорпорация Дом.РФ, созданная для поддержки жилищного строительства, вместо того чтобы раздавать деньги через банки-агенты, создала свой банк «Дом.РФ», который всего за полтора года вошел в топ-10 ипотечных банков. Или госкорпорация ВЭБ, созданная в том числе для поддержки малого и среднего бизнеса, раздает деньги через «внучку» — МСП-банк. Как ФАС реагирует на эти конфликты интересов?

— Во всем мире государственные институты развития занимаются развитием инфраструктуры. Нередко они финансируют проекты, которые из-за своей убыточности не интересны частным компаниям. И Россия не является здесь исключением. Нам удалось законодательно обязать институты развития заниматься проектами в интересах граждан и экономики. Согласен, что появление очередного нишевого госбанка — плохой сигнал для конкуренции. Банк «Дом.РФ» появился из-за серьезных изменений на ипотечном рынке. Нужно было решить проблемы обманутых дольщиков и простимулировать жилищное строительство. Новые правила игры и дополнительные

требования оказались неприемлемыми для коммерческих банков, поскольку повысили их кредитные риски. Потребовалась помощь государственных институтов с их огромными возможностями бюджетного финансирования, гарантиями и резервными фондами. Это особый случай. Мы оперативно вмешиваемся в процесс, когда госинституты развития выходят на рынок и начинают необоснованно конкурировать с частными игроками.

— Как с развитием конкуренции соотносится принцип тарифного регулирования, в частности, в сфере ЖКХ?

— В 90-е годы в сфере ЖКХ возникла своеобразная плутократия. Согласно практиковавшейся тогда тарифной политике «инфляция плюс», монополисты-поставщики электроэнергии, тепла, газа, воды под разными предлогами раздували тарифы, строили санатории и дворцы. И только несколько лет назад начались попытки искоренить эти безобразия. Пять лет назад правительство начало утверждать так называемые предельные тарифы. Когда ФАС доверили тарифное регулирование, мы утвердили предельные индексы, которые нельзя преодолеть никому без разрешения правительства. Перемены не всегда проходили гладко. Ежегодно мы фиксировали в регионах около 2 тысяч случаев, когда органы местного самоуправления на основании законов, написанных в 90-е годы, повышали свои тарифы ЖКХ как хотели и кому хотели. Одной компании, к примеру, на тысячу процентов, другой — на два. У региональных энергетических комиссий были свои любимчики. Эти особые отношения мы прекратили. В прошлом году мы выявили около 50 случаев действительно обоснованного повышения тарифов. Зато в 2 тыс. случаев повышение было квалифицировано как самоуправство. Часто монополисты закупают услуги у специально отобранных «дружественных» поставщиков по завышенным ценам. Затем дополнительную «нагрузку» жулики транслируют в тариф. Почти каждый месяц антимонопольные органы и РЭК принимают около 100 решений по снижению тарифов ниже инфляции. Чтобы кардинально изменить ситуацию, ФАС предложила президенту и правительству перейти в тарифной политике на принцип «инфляция минус», поощряющий бережливых и экономных поставщиков коммунальных услуг. И это было поддержано.

— Кроме коммунальной сферы одна из самых проблемных для ФАС — ценообразование на бензин. Вам не кажется, что эту сферу пора либерализовать, чтобы мы увидели наконец не только рост, но и снижение цен на заправках?

— Это был серьезный выбор, который был сделан 2 года назад. Цены на мировом нефтяном рынке имеют очень большую волатильность. Проще говоря, то скачут вверх до \$120 за баррель, то падают до \$8. Чтобы не зависеть от подобных колебаний, по указанию президента более 10 лет назад был создан Национальный фонд благосостояния, а позднее был введен для отечественных нефтеперерабатывающих заводов так называемый обратный акциз — демпфер, который мы предлагали еще 7 лет назад. В чем его суть? Когда цена нефти на мировом рынке возрастает, демпфер сдерживает рост цен на внутреннем рынке. Когда цена падает, государство, соответственно, снижает акциз для российских НПЗ, чтобы они не разорились. Правда, демпфер не универсален. Когда цены на биржах растут, то маржа маленьких компаний, не входящих в вертикально интегрированные нефтяные компании (ВИНК), сильно проседает. Поэтому для них с точки зрения налогообложения требуются дополнения. Иными словами, демпфер нужно «докрутить». Тогда можно будет ожидать стабилизации ценников на АЗС.

— Насколько подкосила конкурентную среду в нашей стране пандемия коронавируса, из-за которой многим предприятиям пришлось идти с протянутой рукой к государству?

— Из-за пандемии целые отрасли экономики оказались в тяжелом положении. Особо пострадал малый бизнес, который должен быть основой стабильности любой экономики. А именно массовое предпринимательство — будущее нашей страны. Правительство, как вы знаете, предложило налоговые и арендные каникулы, льготные кредиты. Но этих мер оказалось недостаточно. Сейчас потребительский рынок ожил, стали восстанавливать работу кафе и рестораны. Но многие предприятия из сферы услуг все еще находятся в состоянии глубокой депрессии. Очень сильно пострадали авиаперевозки, индустрия развлечений, туристический и гостиничный бизнес. Из-за пандемии люди просто перестали пользоваться этими услугами. За счет наших резервных фондов требуется, по сути, перезапустить экономику, что сейчас и происходит на наших глазах. Но для этого нужно поддержать предприятия. То есть, прежде чем доить корову, ее надо накормить.

— Недавно «МК» провел расследование, выявив незаконный оборот китайских экспресс-тестов на антитела к коронавирусу. Несмотря на запрет Росздравнадзора, они продавались в аптеках. Обнаружив на сайте аптек прямую рекламу этих тестов, мы направляли в вашу службу подробный запрос, а также ссылку на расследование, опубликованное на нашем сайте. Предварительно пресс-служба ответила, что служба будет учитывать позицию Росздравнадзора и Роспотребнадзора. Получили ли вы ответы от заинтересованных ведомств и какую позицию занимает ФАС по поводу недобросовестной рекламы этих тестов?

— Значительную часть дел мы возбуждаем, основываясь на признаках правонарушений, которые обнаружили журналисты и написали об этом. За это я вам хочу сказать огромное спасибо. Да, мы получили разъяснение Роспотребнадзора и Росздравнадзора, что использовать тест-системы против COVID-19 могут только квалифицированные медицинские работники, имеющие соответствующие лицензии. Это значит, что продажа гражданам экспресс-тестов в торговых сетях является нарушением законодательства. И с вашей подачи мы готовим соответствующее антимонопольное дело, которое будет в ближайшее время возбуждено, расследовано и виновные понесут за это наказание. Понятно, что люди, не имеющие соответствующей медицинской квалификации, могут в состоянии тревоги совершить трагическую ошибку и нанести вред своему здоровью и здоровью близких. Поэтому призываю всех граждан делать экспресс-тесты в соответствующих медучреждениях. Слава богу, и в Москве, и по всей России их достаточно.

— Какие необычные дела, возбужденные ФАС, вам запомнились больше всего?

— Запомнились знаковые дела. Среди них — серия штрафов для ВИНК. В 2007–2010-х годах крупные нефтяные компании заплатили суммарно в госбюджет антимонопольный штраф на общую сумму в 20 млрд рублей. На тот момент это был 6-й по размеру штраф за всю историю антимонопольного преследования во всем мире, начиная с XIX века. Именно тогда нефтяники стали осознавать, что они понесут огромные материальные потери, если продолжат хулиганить. Кроме того, запомнились дела, возбужденные в отношении Google и Microsoft. Мы первыми вынесли такое решение против транснациональных IT-гигантов. Потом Google был оштрафован на \$3 млрд в ЕС. Добавлю, что мы получили

много позитивных практик в рамках сотрудничества антимонопольных органов БРИКС. Китай, Индия, Бразилия, ЮАР и Россия контролируют почти 50% рынков мирового сбыта. Когда мы объединяем усилия, нас очень внимательно слушают все транснациональные корпорации.

— Во время пандемии Правительство РФ взяло курс на дерегулирование и снижение административного давления на бизнес, однако ФАС в этих условиях настаивает на ужесточении контроля и надзора. Чем это вызвано?

— Наши предложения касались усиления надзора только за цифровыми монополиями, которые значительно выиграли от режима самоизоляции. Мы хотели иметь под рукой адекватные методы обуздать в случае необходимости их аппетиты. Именно в IT-индустрии прошло большое количество антикартельных проверок на фоне пандемии. Но у нас на то были веские основания: мы хотели исключить в коронакризис практики сговоров на продукты питания и лекарства, которые продавались в онлайн-магазинах. Хочу, пользуясь случаем, высказать глубочайшее уважение собственникам и менеджерам аптечных сетей и супермаркетов, которые в сложный период проявили себя выше всяких похвал. Но достойно вести себя смогли не все. Тем важнее для потребителей и для общества в целом выявлять тех отдельных нарушителей, которые пользовались общей тревожной обстановкой для того, чтобы незаконно накручивать себе прибыли.