

Стенограмма выступления замглавы ФАС России А. Цыганова на конференции РСПП

24 марта 2016, 13:39

22 марта 2016 года заместитель руководителя Федеральной антимонопольной службы (ФАС России) Андрей Цыганов выступил с докладом на конференции «Оптимизация государственного контроля и снижение административной нагрузки на бизнес» в рамках Недели российского бизнеса, организованной РСПП.

Стенограмма выступления:

– Спасибо, уважаемые коллеги, за возможность выступить. Я сначала хотел бы поблагодарить РСПП, потому что эта организация поступила очень мудро, именно сегодня организовав конференцию, посвящённую административным барьерам, административной нагрузке и совершенствованию систем государственного контроля. Почему? Да потому что ровно 25 лет назад, 22 марта 1991 года, появился новый закон Российской Советской Федеративной Социалистической Республики «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках».

Почему я должен упомянуть об этом законе именно сейчас? Потому что система антимонопольного регулирования в России изначально задумывалась нами как многофункциональная, ориентируемая на борьбу с любыми проявлениями монополизма в российской экономике. И именно поэтому в законе «О конкуренции» была заложена такая уникальная конструкция, которая отличает нас от всех других юрисдикций, в которых существует антимонопольное законодательство и, на мой взгляд, отличает в лучшую сторону. В 1991 году в законе появились статьи 7, 8 и 9, которые запрещали направленные на ограничение конкуренции акты, действия и соглашения органов власти и запрещали участие должностных лиц органов в предпринимательской деятельности. Сейчас эти статьи в новой редакции закона называются, соответственно, 15, 16 и 17. То есть они сохранились, причем сохранились, если не в неизменном, то в более расширенном, а иногда и в более жестком виде. Причем такие действия органов власти и местного самоуправления и их должностных лиц с самого начала были отнесены к более общему понятию монополистической деятельности, то есть понятно, что эта деятельность изначально ограничивала конкуренцию.

Таким образом, мы уже 25 лет боремся с административными барьерами. Если говорить о нашей статистике, то дел о нарушении антимонопольного законодательства в отношении органов власти достаточно много. Пик пришелся на 2011 год. За 2011 год антимонопольной службой и ее территориальными управлениями было рассмотрено 5763 дела в отношении органов власти, местного самоуправления и должностных лиц. Это 51% от общего количества дел о нарушениях антимонопольного законодательства в РФ в этом году. Но я хотел бы отметить позитивную, с нашей точки зрения, тенденцию. В 2015 году количество дел в отношении органов власти и должностных лиц составило 3542, что составляет всего 39% от общего количества дел и на 40% меньше, чем в 2011 году. Нас

это не может не радовать, и мы все-таки надеемся, что это связано не с тем, что нарушения со стороны органов власти и должностных лиц стали более латентными, мы не умеем их вычислять, а с тем, что поведение этих людей стало более ориентированным на соблюдение правовых норм.

За эти годы сами антиконкурентные действия органов власти и должностных лиц претерпели долгий содержательный путь, условно говоря – «от сепаратизма к привилегиям». Если в 90-х годах мы часто сталкивались с делами, когда нужно было отменять постановление какого-нибудь главы муниципалитета под названием «О регулировании торговли заезжими предпринимателями», когда «заезжие» предприниматели ставились, естественно, в дискриминационные условия по сравнению с предпринимателями, возвращенными в этот населенный пункт, то сейчас массовые нарушения составляют заточенные на конкретного победителя торги, издание разных актов, которые почему-то одной организации дают больше, чем другим, и создают тем самым неоправданные привилегии и т.д.

Добавьте к этому нормы 44-ФЗ, когда значительная часть правонарушений совершается отнюдь не самими участниками торгов, а их организаторами, органами власти и управления. Добавьте сюда только что введенное административное обжалование в стройке, которое направлено на борьбу с волокитой при принятии решений в области выделения участков, организации строительных работ и т.д., и с 1 января любой гражданин, любое заинтересованное лицо может обратиться в ФАС, и ФАС по быстрой процедуре выдаст предписание о том, что эти действия недопустимы, и нужно сделать то, что прописано для государственных органов в регламенте. Получается, что у нас достаточно серьезные инструменты для давления на административные барьеры. В 4 антимонопольном пакете к ним добавилась такая мера как безальтернативная дисквалификация рецидивистов. То есть проштрафившиеся два и более раз государственные служащие не подлежат больше административным штрафам или каким-то еще наказаниям, единственная мера, предусмотренная сейчас в Кодексе об административных правонарушениях – это дисквалификация. Уходи с должности, если ты не можешь соблюдать антимонопольное законодательство и нарушаешь его регулярно. Еще одна интересная особенность — это то, что ФАС нарушения, выявленные в ходе наших проверок в отношении государственных чиновников, передает в правоохранительные органы. Можно легко найти в СМИ данные о том, какие масштабные и серьезные дела по громким статьями Уголовного кодекса возбуждались и решения принимались на основании материалов, добытых нашими работниками в ходе проверок.

Чего мы сейчас хотим? Мы хотим, во-первых, ввести так называемый антимонопольный тест для создания государственных и муниципальных предприятий. Анатолий Геннадьевич Аксаков уже упоминал о законопроекте, который не нашел полного понимания в палатах Федерального Собрания, и это как раз тот самый законопроект, который говорит о том, что создание нового ГУПа или МУПа должно быть обосновано. Это обоснование должно быть принесено в антимонопольные органы, потому что на конкурентных рынках, по нашему мнению, создавать новые государственные и муниципальные предприятия нельзя. Так получается, что они автоматически не то что ограничивают, а в некоторых случаях просто исключают живую нормальную конкуренцию с частными бизнесами, которые не патронируются и не поддерживаются органами власти и конкретными чиновниками. Во-вторых, по нашему мнению, законодательство о государственных закупках нужно еще больше настраивать на открытые проконкурентные

процедуры проведения торгов. Вы знаете, что ФАС иногда выступает с серьезной критикой тех норм, которые содержатся сейчас в 44-ФЗ, в 223-ФЗ. Потому что мы считаем, что в них содержится огромное количество лазеек, которые позволяют государственным деньгам и деньгам крупных корпораций тратить в обход честных и прозрачных процедур путем выделения их конкретному, заранее назначенному лицу. И третья тема, о которой мы хотим сказать, это тема необходимости победить страх. Важность этой проблемы подтверждается нашей статистикой: количество дел о нарушениях антимонопольного законодательства со стороны органов власти и управления по жалобам хозяйствующих субъектов или конкретных лиц возбуждается в гораздо меньшей пропорции, чем дел по другим статьям антимонопольного законодательства. Мы очень часто сталкиваемся с фразой, звучащей примерно так: «Вы уйдете, а нам здесь жить». Это действительно так. И поэтому я считаю, что может быть для каких-то категорий проверочных мероприятий и необходим полный отказ от возможности анонимного направления жалоб, но в тех случаях, когда речь идет о многомиллиардных торгах или о тех делах о нарушении закона, когда возможный размер штрафа или незаконная прибыль составляет те же самые миллиарды, речь может идти не только об исключении анонимщиков, а, наоборот, о введении чего-то похожего на программу защиты свидетелей.

Вторая тема, о которой я бы хотел сказать, учитывая ограниченность времени. Мы всегда придерживаемся одного простого принципа: «Хочешь бороться с административными барьерами – начни с себя». И если вы посмотрите на историю развития антимонопольного законодательства, то в нем всегда были предусмотрены внутренние механизмы, которые делали и делают антимонопольный орган более открытым, более понятным для граждан, более клиентоориентированным и менее затратным для бизнеса. Я могу с уверенностью сказать, что наша внутренняя административная реформа в сфере контроля экономической концентрации полностью завершена. Остались только такие мелкие нюансы, которые можно в рабочем порядке урегулировать. Вдумайтесь в эти цифры: в 2006 году антимонопольные органы рассмотрели 42000 ходатайств и уведомлений по сделкам слияний и поглощений. А по статистике за 2015 год – 1749. Речь идет о сокращении объема контрольной деятельности не на проценты, а на порядок.

Сейчас точно такая же задача стоит в области контроля за соблюдением антимонопольного законодательства. Мы в 2012 году ввели в законодательство о конкуренции институт предупреждений и предостережений, то есть институт превентивного предварительного контроля соблюдения антимонопольного законодательства. Количество выданных предупреждений и предостережений за последние несколько лет ежегодно растет примерно на 20-30%. По статистике 2015 года антимонопольные органы выдали 2363 предупреждения, более 80% из них исполнены. Я привожу эти цифры затем, чтобы вы поняли, что 2000 раз за прошлый год российские предприниматели избежали колоссальных рисков, связанных с применением мер со стороны антимонопольных органов и сэкономили существенные деньги, как на штрафах, так и на самой процедуре ведения антимонопольных и судебных дел против антимонопольного органа. Почему я говорю с уверенностью о том, что они сэкономили? Потому что в 2015 году ФАС выиграла 96% дел в судах. Только в 4% случаев решения ФАС были отменены. Так что вероятность наступления риска так называемого антимонопольного преследования продолжает оставаться очень высокой, и я думаю, что для бизнеса нужно обязательно об этом задуматься.

В «четвертом антимонопольном пакете» мы сознательно расширили применение институтов предупреждений и предостережений. Теперь, практически по всем основным статьям закона о защите конкуренции, содержащим запрет той или иной неправомерной деятельности, нам сначала нужно предупредить о возможном нарушении и предложить хозяйствующему субъекту пути для устранения этого нарушения, а уже потом возбуждать дело, принимать решение об устранении нарушения и его последствий и, соответственно, привлекать к административной ответственности. То есть получается, что почти при любом нарушении антимонопольного законодательства у предпринимателей есть возможность вовремя одуматься и попросту избежать существенных репутационных и экономических рисков.

Мы в прошлом году приступили к официальному утверждению рекомендаций по применению антимонопольного законодательства. Это тема, которую мы много лет обсуждали с Агентством стратегических инициатив, с предпринимателями и экспертными сообществами. Необходимость издания подобного рода документов была зафиксирована в «Дорожной карте» по развитию конкуренции, и мы сделали это для того, чтобы сделать жизнь предпринимателей более предсказуемой. То есть, опираясь на эти рекомендации, которые уже опубликованы на нашем сайте, мы можем объяснить представителям бизнеса о том, как с наибольшей вероятностью поведет себя антимонопольный орган при возникновении той или иной ситуации на рынке: какая цена никогда не будет признана монополично высокой, какое соглашение всегда можно заключать, и оно будет в «зеленой зоне», а не попадет в «желтую» или «красную» и т.д.

В эту же сторону работает наше очень позитивное отношение к заключению мировых соглашений. Мы считаем, что мировые соглашения так же экономят ресурсы предпринимателей и их можно заключить на любой стадии судебного процесса, а в рамках нашего собственного расследования в антимонопольных органах можно получить существенную скидку с возможного размера штрафных санкций.

И, наконец, я бы хотел сказать, что в «четвертом пакете» мы предприняли определенные институциональные меры, направленные на сокращение возможных рисков ведения бизнеса для российских предпринимателей. Я имею в виду риски не единообразного применения антимонопольного законодательства. Для того, чтобы от Калининграда до Камчатки наши региональные органы принимали, конечно, не одинаковые, но идеологически и ситуационно похожие решения, мы ввели у себя внутренний орган, который называется Президиум ФАС. Его основная задача заключается в том, чтобы обсуждать и внедрять новые рекомендации по применению отдельных статей антимонопольного законодательства, во-первых. И во-вторых, избегать сильно неодинакового применения антимонопольного законодательства. У вас появилась возможность обжаловать в центральном аппарате ФАС решения наших территориальных управлений, которые по вашему мнению выделяются из общей административной и судебной практики, и мы в этих случаях должны в обязательном порядке их рассмотреть. И если наше мнение совпадает с мнением того, кто это решение обжалует, то мы можем отменить решение нашего территориального органа, а если такие ситуации повторяются, то поставить вопрос о служебном несоответствии тех людей, которые такие решения принимают.

Последнее, о чем я хочу сказать, это то, что мы хотим сделать в дальнейшем при совершенствовании антимонопольного законодательства в рамках того, что в устах

представителей СМИ уже получило название «пятого антимонопольного пакета». Не главное, но одно из нововведений, которое мы хотим сделать, это внедрение и законодательное закрепление так называемых процедур комплаенса. Комплаенс – это система внутрикорпоративных институциональных и процедурных мер, которые направлены на то, чтобы устранить возможность нарушения антимонопольного законодательства внутри самой компании. Сейчас работа над возможными проектами изменения в закон ведется достаточно активно, они регулярно обсуждаются на страницах СМИ и в нашем экспертном сообществе. И я думаю, что в ближайшее время мы выйдем уже с определенными и вполне конкретными предложениями, которые, как и другие предложения, касающиеся совершенствования законодательства, мы будем активно обсуждать с предпринимательским сообществом.

А в заключение, я хочу поздравить РСПП с 25-летием! Мы ровесники и мы обречены быть вместе. Спасибо.