

# Российское конкурентное право и экономика

Научно-практический электронный журнал

№ 1(10) 2014



Федеральная антимонопольная служба



Уголовная ответственность в антимонопольном праве. История, реалии, перспективы...  
**Стр. 7**



Взаимодействие конкурентных ведомств. Проблемы постепенно решаются, но вопросы пока остаются.  
**Стр. 36**



Рынок наружной рекламы. Размещать надо здесь и сейчас. Но как реализовать желаемое?  
**Стр. 54**

# Федеральная Антимонопольная Служба

## СОДЕРЖАНИЕ

### 4 ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

*И.Ю. АРТЕМЬЕВ*

### 5 ОБРАЩЕНИЕ К ЧИТАТЕЛЮ

*А.Г. Лисицын-Светланов*

## АНТИМОНОПОЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

### НАУЧНЫЙ ПОДХОД

### 7 УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИИ

*С.В. МАКСИМОВ*

## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

### РЫНОК НЕФТИ И НЕФТЕПРОДУКТОВ

### 14 ПРОБЛЕМЫ ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ НА РЫНКАХ НЕФТИ И НЕФТЕПРОДУКТОВ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

*А.Н. ГОЛОМОЛЗИН, Т. ТАННЕР*

## МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

### 25 ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ЗАЩИТЫ И РАЗВИТИЯ КОНКУРЕНЦИИ НА РЫНКАХ ЭЛЕКТРОЭНЕРГИИ

*А.Н. ГОЛОМОЛЗИН*

### 36 ОБМЕН ИНФОРМАЦИЕЙ ПРИ ВЗАИМОДЕЙСТВИИ АНТИМОНОПОЛЬНЫХ ОРГАНОВ

*А.Э. ПОЗДНЯКОВА*

## АНТИМОНОПОЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

### АНАЛИЗ

### 40 ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНКУРЕНТНЫХ ВЕДОМСТВ

*И.В. КНЯЗЕВА*

### РЕКЛАМА

### 54 АДМИНИСТРАТИВНЫЕ БАРЬЕРЫ И МЕХАНИЗМЫ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕАГИРОВАНИЯ

*Т.М. СОБОЛЕВСКАЯ*



Сколько предупреждений может быть выдано одному хозяйствующему субъекту? Пока что процесс бесконечен.  
**Стр. 59**



Олимпиада в Сочи. Практика пресечения фактов незаконного использования олимпийской символики.  
**Стр. 61**



ОАО «РЖД»: разные компании — разные условия? Льготы для избранных.  
**Стр. 67**

## МНЕНИЕ

---

### ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

#### 59 ВЗГЛЯД НА СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА ПРЕДУПРЕЖДЕНИЙ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ПРАКТИКИ

*Б.Б. Точиев*

## ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АНТИМОНОПОЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ

---

### РЕКЛАМА

#### 61 НЕЗАКОННОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ОЛИМПИЙСКОЙ СИМВОЛИКИ

*В.В. ОБЕРЕМОК*

## РЕГИОНАЛЬНАЯ ПРАКТИКА

---

### ОБМЕН ОПЫТОМ

#### 67 ВЕЗЕМ ШАРЫ ПОМОЛЬНЫЕ — ОТКАЗ НЕ ПРИНИМАЕТСЯ!

*А.С. Котиков*

#### 71 ДОРОЖНЫЕ «КОЛЛИЗИИ»

*В.В. Касаткин*

## ИНФОРМАЦИЯ

---

### РЕКЛАМА

#### 75 АНТИМОНОПОЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ РЕКЛАМЫ

*А.А. Крамаренко*

# ДОРОГИЕ ЧИТАТЕЛИ!

**П**редлагаемый вашему вниманию первый в 2014 году выпуск электронного научно-практического журнала Федеральной антимонопольной службы «Российское конкурентное право и экономика» несомненно станет заметным событием для теории и практики защиты конкуренции в нашей стране. Причин тому несколько.

Прежде всего, интересны высокий уровень профессионализма авторов, а также разнообразная и в то же время очень актуальная тематика номера. Это и проблемы защиты интересов конкуренции на рынках нефти и нефтепродуктов, транспортных услуг, и практика антимонопольного контроля в сфере рекламы, и анализ новой для нас практики реализации профилактической функции, и криминологическое исследование уроков все еще формирующейся уголовной политики борьбы с картелями в России.

Хотелось бы также обратить ваше внимание на статью доктора экономических наук И.В. Князевой, составленную на основе анализа материалов «Всемирного обзора по конкуренции» (ВОК), дающую оценку эффективности деятельности зарубежных конкурентных ведомств и определяющую место ФАС России в мировом рейтинге. Несмотря на некоторую спорность отдельных положений, это исследование, безусловно, будет способствовать формированию конструктивного подхода к решению большого комплекса взаимосвязанных вопросов развития конкуренции и совершенствования антимонопольного контроля в России с учетом применимых в наших условиях лучших мировых практик. «Путь к вершине» мирового рейтинга антимонопольных ведомств труден и долог. Однако не может не вызывать оптимизма резюмирующее мнение экспертов ВОК, что, несмотря на то, что для достижения мировых стандартов ФАС России еще есть к чему стремиться, в рамках национальных границ служба является «наиболее результативным, независимым и прозрачным государственным органом Российской Федерации». Для нас эта оценка важна еще и тем, что не позволяет расслабиться, обязывает всегда помнить о том, что и конкурентное ведомство работает в конкурентных условиях.

Вторая причина, делающая этот выпуск журнала особенным, состоит в том, что его презентация будет проводиться совместно с Институтом государства и права РАН, старейшим центром правовых исследований на всем пространстве бывшего Советского Союза и новой России. Это событие — первый шаг к реализации подписанного в конце 2012 года Соглашения о сотрудничестве между



Федеральной антимонопольной службой и Российской академией наук.

Надеюсь, что такие презентации станут традиционной формой общения ведущих «практиков» и «теоретиков», заинтересованных в плодотворном поиске и воплощении в жизнь лучших решений в сфере защиты и развития конкуренции в нашей стране.

Руководитель  
Федеральной антимонопольной службы  
**Артемьев И. Ю.**

# ДОРОГИЕ КОЛЛЕГИ!

**В**опросы совершенствования государственно-правового регулирования в сфере экономики всегда находились в центре внимания российского академического сообщества. Нельзя, однако, забывать, что основные ориентиры для проведения фундаментальных и прикладных исследований в этой сфере дает практика государственного строительства и правоприменения.

Таким образом, подписанное 10 декабря 2012 года Соглашение о сотрудничестве между Федеральной антимонопольной службой и Российской академией наук следует рассматривать как важный стимул углубления интеграции науки и практики в интересах развития конкуренции, оптимизации государственного контроля в сфере экономики, изучения и адаптации к условиям России и Таможенного союза лучших мировых хозяйственных, регуляторных и судебных практик в сфере конкуренции.

В этой связи не могу не поблагодарить руководство Федеральной антимонопольной службы за поддержку нашего предложения организовать на базе Института государства и права РАН открытую презентацию-дискуссию, посвященную первому в этом году выпуску электронного научно-практического журнала ФАС России «Российское конкурентное право и экономика».

Заинтересованность в успешном продвижении этой инициативы высказали Комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству и Федеральная палата адвокатов Российской Федерации.

Уже сегодня можно сформулировать ряд ключевых тем для наших будущих дискуссий, которые, безусловно, найдут свое продолжение на страницах электронного журнала ФАС России. Это и вопросы «буквы и духа закона» применительно к основным идеям Четвертого антимонопольного пакета; и сложная проблематика теории и практики взыскания убытков, возникающих вследствие нарушения антимонопольного законодательства; и критический анализ правовых основ антимонопольного регулирования в инфраструктурных сферах экономики (железнодорожный транспорт, авиация, услуги аэропортов, портов, связь); и антимонопольное регулирование оборота результатов интеллектуальной деятельности; и вопросы предупреждения нарушений антимонопольного законодательства органами государственной власти; и идеи совершенствования системы государственного антимонопольного контроля, и, наконец, перспективы формирования новой кодифицированной отрасли национальной правовой системы — конкурентного права.



Уверен, что такие дискуссии на площадке РАН с участием ведущих ученых и практиков способны придать новый импульс в реализации наших общих задач, содействовать заслуженному укреплению репутации электронного журнала ФАС России в международных экспертных кругах.

A stylized, handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long, sweeping tail that ends in a small hook.

Директор Института государства и права РАН,  
академик РАН  
Лисицын-Светланов А. Г.

# Российское конкурентное право и экономика

ЧАСТЬ 1

№ 1(10) 2014

В статье «**Уголовная ответственность за нарушения антимонопольного законодательства в России**» д.ю.н., профессор, заместитель начальника Правового управления ФАС России **Сергей Васильевич Максимов** рассматривает различные аспекты установления уголовной ответственности за нарушения антимонопольного законодательства, проводит исторические параллели, раскрывает взаимосвязь изменения в уголовной политике борьбы с антиконкурентной преступностью и уголовной статистики, намечает краткосрочные и долгосрочные перспективы совершенствования мер уголовной ответственности за нарушение антимонопольных запретов, обосновывает целесообразность принятия Конкурентного кодекса Российской Федерации.

Международный опыт антимонопольных ведомств в области контроля на рынках нефти и нефтепродуктов проанализирован в материале «**Проблемы ценообразования на рынках нефти и нефтепродуктов и пути их решения**», подготовленном заместителем руководителя ФАС России, к.т.н., **Анатолием Николаевичем Голомолзиным** и генеральным директором Австрийского федерального конкурентного ведомства, д.ю.н., **Теодором Таннером**. Авторы дают высокую оценку деятельности Международной рабочей группы, сформированной в октябре 2011 года по инициативе ФАС России и Австрийского федерального конкурентного ведомства, выделяют наиболее актуальные проблемы ценообразования, существующие на сегодняшний день на рассматриваемых рынках, делая акцент на том, что, как правило, они носят трансграничный характер и для достижения положительных результатов национальным конкурентным ведомствам в первую очередь необходимы консолидация усилий и активное сотрудничество на двустороннем и многостороннем уровнях.

# УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИИ

## ИСТОРИЯ, РЕАЛИИ, ПЕРСПЕКТИВЫ

**У**головная ответственность представляет собой наиболее суровую форму государственного реагирования (кару) на нарушения антимонопольного законодательства. Принципиальное отличие уголовной ответственности от иных видов юридической ответственности (гражданско-правовой и административной) заключается в обязательной связи с существенными личными лишениями для виновного физического лица, которые он не может «разделить» с организацией или государством. В сущности, уголовная ответственность является последним сторожем нравственности в конкурентной борьбе.

### Критерии криминализации нарушений антимонопольного законодательства

Необходимость криминализации (установления уголовной ответственности) отдельных нарушений антимонопольного законодательства (например, картельных соглашений хозяйствующих субъектов), как правило, определяется двумя критериями:

- таким нарушениям свойственна общественная опасность;
- иные средства ограничения распространенности таких нарушений до социально терпимого уровня не дают ожидаемого эффекта.

Общественная опасность как объективный признак любого преступления, по нашему мнению, прежде всего, заключается в том, что соответствующие действия (бездействие) заключают в себе такую угрозу правам или правоохраняемым интересам неопределенного числа физических и

юридических лиц, публично-правовых образований, российского государства и народа в целом, которая закономерно (типично, как правило) приводит к причинению реального вреда правам и интересам, в результате которого последние вообще не могут быть реализованы или могут быть реализованы после финансовых или иных затрат, превышающих или, как минимум, сопоставимых с выгодами от реализации ненарушенных прав и интересов.

В истории любого государства можно найти множество примеров того, что страсть к обогащению способна преодолевать любые моральные и правовые препятствия, оставляя законодателю и гражданам небольшую надежду на способность уголовного закона вызывать у потенциального нарушителя страх перед наказанием. К сожалению, та же история свидетельствует о тщетности этой надежды во всех случаях, когда государство не может обеспечить неотвратимость наказания за преступление или минимально необходимый уровень интенсивности ответственности<sup>1</sup>.

Бессмысленно и даже вредно для государства вводить уголовно-правовые запреты тогда, когда нарушения закона легко предупредить (прежде всего, с точки зрения цены превенции). Например, если для предотвращения нарушений отныне и навсегда достаточно лишь однажды предупредить потенциального правонарушителя о том, что его действия создают угрозу причинения вреда правоохраняемым интересам.

Столь же бессмысленно криминализировать нарушающее закон экономическое поведение в том случае, когда административное наказание и механизм рассмотрения дела об административном правонарушении обеспечивают условия возмещения причиненного таким поведением вреда и низкую вероятность рецидива.

<sup>1</sup> Неотвратимость ответственности — это, так называемое, качественное свойство, не имеющее степеней интенсивности. Фраза «неотвратимость ответственности обеспечена на 99%», в сущности, лишена смысла. Неотвратимость либо существует — и тогда все правонарушители несут такую ответственность, либо не существует, если хотя бы один виновный не несет ответственности. — *Прим. авт.*

**Криминализация экономического поведения теряет смысл, если оно уже стало настолько массовым, что введение уголовно-правового запрета изначально предопределяет избирательность, а значит, и несправедливость уголовного преследования.**

## Преобладающую часть системы уголовно-правовых запретов на нарушения антимонопольного законодательства составляют положения косвенного характера.

Наконец, всякая криминализация экономического поведения теряет смысл, если оно уже стало настолько массовым, что введение уголовно-правового запрета изначально предопределяет избирательность, а значит, и несправедливость уголовного преследования.

Возможно, именно этими соображениями в основном и руководствовался российский законодатель, устанавливая и изменяя границы уголовной ответственности за нарушения антимонопольного законодательства.

## О сопоставимости антимонопольных запретов и уголовной ответственности за их нарушение

Сущность проблемы проявляется в фактическом несоответствии системы, формы и содержания запретов, нашедших отражение в Федеральном законе «О защите конкуренции» от 26.07.2006 № 135-ФЗ в ред. от 02.11.2013 года,<sup>2</sup> системе, форме и содержанию корреспондирующих уголовно-правовых запретов. В сущности, в таком несоответствии нет ничего предосудительного, априори недопустимого или нежелательного, поскольку законодатель при решении этого вопроса может быть ограничен только Конституцией Российской Федерации. Каждый случай такого действительного или кажущегося несоответствия заслуживает отдельного исследования. Вместе с тем, первое несоответствие, с которым неизбежно сталкивается любой исследователь проблемы, проявляется во внешней «асимметрии» самих запретов.

В Законе о защите конкуренции сформулированы семь общих (базовых) запретов на:

- 1) злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением (статья 10);
- 2) ограничивающие конкуренцию соглашения хозяйствующих субъектов (статья 11);
- 3) согласованные действия хозяйствующих субъектов, ограничивающие конкуренцию (статья 111);
- 4) недобросовестную конкуренцию (статья 14);
- 5) ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействия) федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ), органов государственной власти (ОГВ) субъектов РФ, органов местного самоуправления (ОМС), иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственных внебюджетных фондов, ЦБ РФ (статья 15);

- 6) ограничивающие конкуренцию соглашения или согласованные действия ФОИВ, ОГВ субъектов РФ, ОМС, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, а также государственных внебюджетных фондов, ЦБ РФ (статья 16);
- 7) совершение действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции при проведении торгов, запроса котировок цен на товары (статья 17).

В Уголовном кодексе Российской Федерации<sup>3</sup> непосредственный уголовно-правовой запрет на нарушения антимонопольного законодательства сформулирован в единственной статье 178 «Недопущение, ограничение или устранение конкуренции», предусматривающей ответственность в случае наступления определенных в ней последствий (альтернативно или в совокупности) лишь за ограничивающие конкуренцию соглашения хозяйствующих субъектов и неоднократное злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением.

Означает ли это, что нарушение иных запретов, установленных Законом о защите конкуренции, не может ни при каких обстоятельствах влечь уголовной ответственности? Нет, не означает.

Преобладающую часть системы уголовно-правовых запретов на нарушения антимонопольного законодательства составляют положения косвенного характера, т.е. запреты на совершение действий (актов бездействия), *типично* сопряженных с нарушениями антимонопольного законодательства, запрещаемыми в соответствии с Законом о защите конкуренции. К ним, в частности, относятся:

- нарушение изобретательских и патентных прав (статья 147 УК РФ);
- причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием (статья 165 УК РФ);
- воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности (статья 169 УК РФ);
- принуждение к совершению сделки или отказу от ее совершения (статья 179 УК РФ);
- незаконное использование товарного знака (статья 180 УК РФ);
- незаконные получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну (статья 183 УК РФ);
- манипулирование рынком (статья 185<sup>3</sup> УК РФ);
- злоупотребление полномочиями (статья 201 УК РФ);
- коммерческий подкуп (статья 204 УК РФ);
- злоупотребление должностными полномочиями (статья 285 УК РФ);

<sup>2</sup> Далее — Закон о защите конкуренции. См.: СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434; № 44. Ст. 5633.

<sup>3</sup> Далее — УК РФ.



### Потенциал системной квалификации для достижения целей повышения эффективности борьбы с картелями значителен.

- нецелевое расходование бюджетных средств (статья 285<sup>1</sup> УК РФ);
- нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов (статья 285<sup>2</sup> УК РФ);
- превышение должностных полномочий (статья 286 УК РФ);
- незаконное участие в предпринимательской деятельности, служебный подлог (статья 292 УК РФ);
- халатность (статья 293 УК РФ);
- фальсификация доказательств и результатов оперативно-розыскной<sup>4</sup> деятельности (статья 303 УК РФ);
- подделка, изготовление или сбыт поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей, бланков (статья 327 УК РФ) и др.

Однако на практике возбуждение уголовных дел как по статье 178 УК РФ, так и по перечисленным выше статьям УК РФ, в связи с нарушением запретов, установленных антимонопольным законодательством, носит единичный характер.

Взаимосвязь последней группы преступлений с нарушениями антимонопольного законодательства в уголовной статистике не фиксируется и может быть выявлена лишь в результате анализа материалов конкретных уголовных дел, которые нужно найти среди сотен тысяч дел. В этой связи можно с некоторой степенью уверенности утверждать, что статистическая картина антиконкурентной преступности в действительности должна быть больше той, к которой мы уже успели привыкнуть.

Решение данной проблемы посредством включения признака «то же деяние, сопряженное с нарушением запрета, установленного антимонопольным законодательством» в качестве квалифицирующего признака указанных выше составов преступлений представляется тупиковым, поскольку, в конечном счете, совершение почти всех преступлений, ответственность за которые предусмотрена в УК РФ, может быть сопряжено с нарушением антимонопольных запретов.

Вместе с тем, анализ правоприменительной практики антимонопольных органов и органов предварительного расследования позволяет сделать вывод, что один «претендент» на подобное решение все же есть — коммерческий подкуп (статья 204 УК РФ), который активно применяется как инструмент достижения картельного соглашения

при проведении торгов на поставку товара и оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.

### Проблема смежных недопущению, ограничению или устранению конкуренции составов преступлений

Проблема смежных составов преступлений — это не только проблема полной правильной квалификации уголовно-наказуемых нарушений антимонопольного законодательства и, соответственно, выявления и документирования *типично* сопряженных с такими нарушениями иных видов преступлений, о которых говорилось выше. Это, прежде всего, проблема повышения эффективности борьбы с антиконкурентными преступлениями с помощью новых возможностей, которые создаются системной уголовно-правовой оценкой деяния, связанного с нарушением антимонопольных запретов.

На практике, как раз, не так часто встречается ситуация нарушения единственного уголовно-правового запрета. Однако, «программируемая» самой логикой антимонопольного расследования сосредоточенность внимания оперативных работников и следователей органов внутренних дел лишь на признаках преступления, предусмотренного статьей 178 УК РФ (сведения о котором, имеющие доказательственную ценность, нашли отражение в материалах антимонопольного органа), делает такую системную оценку практически невозможной. Отчасти этому способствует то обстоятельство, что расследование преступлений, исполнителями или иными соучастниками которых являются должностные лица (в том числе, представители власти), отнесено к компетенции иного органа государственной власти — Следственного комитета РФ, отчасти, играют свою роль и недостатки методического обеспечения взаимодействия с органами внутренних дел.

Вместе с тем, потенциал системной квалификации для достижения целей повышения эффективности борьбы с картелями значителен. Например, преступление, предусмотренное п. «а» ч. 2 ст. 178 УК РФ (недопущение, ограничение или устранение конкуренции в формах, указанных в ч. 1 ст. 178 УК РФ, совершенное лицом с использованием своего служебного положения), п. «а» ч. 2 и ч. 3 ст. 178 УК РФ (те же деяния, совершенные с применением насилия или с угрозой его применения), требует дополнительной квалификации по статье 169 УК РФ «Воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности» в том случае, если соучастником соответствующих деяний (организатором, пособником или подстрекателем) выступает должностное лицо при условии, что такое лицо своими действиями (бездействием) незаконно ограничивает самостоятельность либо осуществляет

<sup>4</sup> Законодатель по не вполне ясным причинам использовал в ст. 303 УК РФ отличное от примененного в Федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности» написание слова «оперативно-розыскная». — *Прим. авт.*

иное незаконное вмешательство в деятельность индивидуального предпринимателя или юридического лица. Например, руководитель органа государственной власти — учредителя государственного унитарного предприятия (ГУП) — дает указание об отзыве заявки на участие в аукционе на поставку медицинских изделий для нужд медицинских организаций в целях создания благоприятных условий для реализации картельного соглашения о цене поставки таких изделий коммерческими организациями, принадлежащими родственнику этого должностного лица.

Те же действия, совершенные после вынесения судебного акта, признавшего незаконным запрещение ГУПу участвовать в поставках медизделий для государственных нужд, должны квалифицироваться по части 2 статьи 169 УК РФ.

Действия, перечисленные в п. «а» ч. 2 ст. 178 УК РФ, могут квалифицироваться только по ч. 1 или ч. 2 ст. 169 УК РФ без ссылки на п. «а» ч. 2 ст. 178 УК РФ в том случае, когда такими действиями должностное лицо незаконно ограничивает самостоятельность либо осуществляет иное незаконное вмешательство в деятельность индивидуального предпринимателя или юридического лица, но сами действия не повлекли причинения ущерба или извлечения незаконного дохода в размерах, указанных в пунктах 1 и 2 примечаний к статье 178 УК РФ, или повлекли причинение ущерба или извлечение дохода в размерах соответственно меньше 1 млн руб. и 5 млн руб.

## Об истории криминализации посягательств на интересы конкуренции

Уголовная ответственность за посягательства на интересы конкуренции в России, по-видимому, впервые была установлена Уложением о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года в статьях 1180 и 1330 главы II «О нарушении постановлений для обеспечения народного продовольствия раздела VIII «О преступлениях и проступках против общественного благоустройства и благочиния»<sup>5</sup>. В частности, впервые была введена уголовная ответственность за противозаконные действия для «непомерного возвышения цен на жизненные припасы», что служило не только целям поддержания общественного спокойствия в стране, но и защите интересов конкуренции. Аналогичная норма была воспроизведена в статье 242 Уголовного уложения 1903 года.

В новейшее время необходимость уголовно-правовой защиты конкуренции была признана законодателем в начале девяностых годов прошлого века в связи с возвратом страны к рыночному укладу экономики, вскоре после принятия в 1991 году

## Уголовная ответственность за посягательства на интересы конкуренции в России, по-видимому, впервые была установлена Уложением о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года.

Закона РФ от 22.03.1991 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» № 948-1.<sup>6</sup> В соответствии с данным законодательным актом в 1992 году в Уголовный кодекс РСФСР 1960 года<sup>7</sup> была включена статья 175<sup>1</sup> «Нарушение антимонопольного законодательства», а в 1993 году — статья 154<sup>3</sup> «Незаконное повышение или поддержание цен», которые неоднократно изменялись и дополнялись в связи с изменениями и дополнениями базового Закона.

Статья 175<sup>1</sup> УК РСФСР предусматривала ответственность должностных лиц органов власти, управления или хозяйствующих субъектов за невыполнение законных предписаний Антимонопольного комитета, если они в течение года подвергались административному взысканию за те же действия. Статьей 154<sup>3</sup> УК РСФСР ответственность вводилась за «незаконное повышение или поддержание цен, совершенное в результате монополистической деятельности путем создания препятствий доступу на рынок другим хозяйствующим субъектам, либо изъятия товаров из обращения, либо сдерживания их от реализации, либо другого устранения от потребителей». Данная статья весьма неполно и неоднозначно определяла наиболее опасные формы монополистической деятельности, устанавливая уголовную ответственность не только для должностных, но и для других лиц, действующих от имени хозяйствующих субъектов или государственных органов. Борьба с указанными деяниями (как и с другими хозяйственными преступлениями) в те годы в силу правовых и организационных недостатков была малоэффективной.

Уточненные базовые положения уголовной ответственности за посягательства на свободу конкуренции законодатель закрепил в статье 178 «Монополистические действия и ограничение конкуренции» УК РФ, подписанного Президентом РФ Б.Н. Ельциным 13 июня 1996 года. При этом к числу общественно опасных, т.е. подлежащих уголовному преследованию, форм монополистических действий и ограничения конкуренции были отнесены раздел рынка, ограничение доступа на рынок, устранение с него других субъектов экономической деятельности, установление или поддержание единых цен.

В первоначальной редакции ч. 1 ст. 178 УК РФ, с одной стороны, были указаны лишь отдельные

<sup>5</sup> См., например: Уложение о наказаниях уголовных и исправительных//Российское законодательство X–XX веков в девяти томах. Т. 6. Законодательство первой половины XIX века. М.: Юрид. лит. 1988. С. 166.

<sup>6</sup> См.: Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 18.04.1991. № 16. Ст. 499.

<sup>7</sup> Далее — УК РСФСР.

формы монополистических действий и ограничения конкуренции, а с другой — состав преступления был сформулирован как формальный, т.е. наступление каких-либо общественно опасных последствий не являлось обязательным признаком оконченного преступления. Тем самым законодатель определил предпосылки для пресечения отдельных форм монополистической деятельности на ранних стадиях.

29 июля 2009 года Федеральным законом № 216-ФЗ<sup>8</sup> в статью 178 УК РФ «Недопущение, ограничение или устранение конкуренции» внесен ряд изменений, отражающих существенные перемены в отношении государства к роли уголовного закона как инструмента защиты интересов честной конкуренции в нашей стране. Изменения, внесенные в «антимонопольную» статью уголовного закона, вступили в силу 30 октября 2009 года.

Принятию указанного Закона предшествовал длительный процесс разработки законопроекта, стартовавший в апреле 2006 года. Его первоначальный вариант готовился специалистами Института государства и права РАН в рамках конкурса, объявленного Федеральной антимонопольной службой, а затем дорабатывался и согласовывался с участием представителей всех заинтересованных сторон (Администрации Президента РФ, Минюста России, Минэкономразвития России, МВД России). Несмотря на то, что принятый законодателем вариант новой редакции статьи 178 УК РФ заметно отличался от первоначальной конкурсной разработки ИГП РАН, ключевые новеллы остались почти нетронутыми.

### **О взаимосвязи изменений в уголовной политике борьбы с антиконкурентной преступностью с уголовной статистикой**

Статистическая картина антиконкурентной преступности во многом «говорит» сама за себя.

В целом по России в 1997 году было зарегистрировано 13 преступлений, ответственность за которые предусмотрена статьей 178 УК РФ, в 1998 году — 23, в 1999 году — 36, в 2000 году — 42, в 2001 году — 64, в 2002 году — 48. Пик пришелся на 2003 год, когда было зарегистрировано 61 деяние, преследуемое по статье 178 УК РФ.<sup>9</sup> За все это время реально осуждению были подвергнуты единицы виновных.<sup>10</sup>

После того как Федеральным законом от 8 декабря 2003 года № 162-ФЗ основной формальный состав преступления, предусмотренного статьей 178 УК РФ, был «трансформирован» в материальный путем включения в него такого обязательного

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2009. № 31. Ст. 3922.

<sup>9</sup> О едином учете преступлений за 1997–2001 гг. Экспресс-информация. М., 2002. С. 199; О едином учете преступлений за 2002 г. Экспресс-информация. М., 2003. С. 6; О едином учете преступлений за 2003 г. Экспресс-информация. М., 2004. С. 7.

<sup>10</sup> Например, в 1997 г. по ст. 178 УК РФ был осужден один чел., в 1998 г. — 1 чел., в 1999 г. — 2 чел., в 2000 г. — 20 чел., в 2001 г. — 4 чел., в 2002 г. — 4 чел., в 2003 г. — 1 чел. См., например, Уголовный закон в практике районного суда. Под ред. А.В. Галаховой. М., 2007. С. 323, 324.

**Как показывает анализ, регистрируются в основном малозначительные картельные соглашения на локальных товарных рынках или соглашения, реализация которых была сопряжена с причинением вреда здоровью потерпевших.**

признака как «причинение крупного ущерба» на сумму не менее 1 млн руб., число регистрируемых преступлений этого вида в среднем заметно снизилось: в 2006 году было зарегистрировано 2 преступления; в 2007 году — 8; в 2008 году — 14; в 2009 году — 8.

Даже после существенной модернизации статьи 178 УК РФ в 2009 году, когда в качестве альтернативного признака основного состава преступления было использовано «удобное» для выявления и фиксации оперативными и процессуальными средствами последствие в виде «извлечения дохода в крупном размере», число регистрируемых уголовно-наказуемых нарушений не только не увеличилось, но, напротив, сократилось. В 2010 году было зарегистрировано 9 преступлений, ответственность за которые предусмотрена статьей 178 УК РФ,<sup>11</sup> в 2012 году — 5.<sup>12</sup> Как показывает анализ, регистрируются в основном малозначительные картельные соглашения на локальных товарных рынках или соглашения, реализация которых была сопряжена с причинением вреда здоровью потерпевших. Эти показатели на два порядка ниже числа выявленных административных правонарушений сопоставимых видов.

Возможно, такому положению дел способствовало ограничение числа уголовно-наказуемых форм недопущения, ограничения и устранения конкуренции двумя формами (картель и неоднократное злоупотребление доминирующим положением) и установление слишком высокого уровня криминализации деяния по признаку «извлечение дохода в крупном размере» — свыше 5 млн руб.

Однако непредвзятый анализ показывает, что решение проблемы, по-видимому, находится не столько в нормотворческой, сколько в правоприменительной плоскости. Антимонопольные органы, которые обладают необходимой информацией о нарушениях антимонопольного законодательства, не наделены полномочиями регистрации преступлений и самостоятельного возбуждения уголовных дел по статье 178 УК РФ, а правоохранительные органы, имеющие такие полномочия, как правило, не располагают необходимой информацией и могут получить ее лишь от антимонопольного органа. Самостоятельное, т.е. без участия ФАС России, получение материалов, содержащих решение, устанавливающее факт

<sup>11</sup> О едином учете преступлений за 2006–2010 гг. Экспресс-информация. М., 2011. С. 21, 22.

<sup>12</sup> См.: Единый отчет о преступности. Сведения за 2012 г. Ф. 1-ЕГС (491). М.: ФКУ «Главный информационно-аналитический центр МВД России», 2013. С. 24.

нарушения антимонопольного запрета, и возбуждение уголовных дел следователями следственных подразделений МВД РФ опять же, как правило, заканчивается «развалом» такого уголовного дела еще на стадии составления обвинительного заключения.

Кризис механизма эффективного уголовного преследования за нарушения антимонопольных запретов в значительной степени может быть обусловлен недостаточностью законодательных и правоприменительных гарантий освобождения от уголовной ответственности физического лица — уполномоченного представителя участника картельного соглашения, который первым явился с повинной в уполномоченный орган власти, а также возможностью легального использования антимонопольными органами при проведении административного расследования по делам о картельных соглашениях материалов, полученных субъектами оперативно-розыскной деятельности с использованием негласных средств наблюдения.

### **Перспективы совершенствования мер уголовной ответственности за нарушение антимонопольных запретов**

Краткосрочные перспективы совершенствования мер уголовной ответственности за общественно опасные нарушения антимонопольных запретов связаны с реализацией Плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», который был утвержден распоряжением Правительства РФ от 28.12.2012 № 2579-р и с реализацией политических установок по уменьшению отрицательных последствий использования мер уголовной ответственности за преступления, посягающие на порядок осуществления экономической деятельности, по ориентированию правоприменительной практики на борьбу с наиболее опасными преступлениями, посягающими на охраняемые законом интересы конкуренции. Все это нашло отражение, в частности, в постановлении Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 2 июля 2013 № 2559-6 ГД «Об объявлении амнистии», проект которого был внесен в нижнюю палату парламента Президентом РФ В.В. Путиным.

Подготовленный ФАС России в соответствии с решениями Правительства РФ проект Федерального закона «О внесении изменений в статью 178

**Краткосрочные перспективы совершенствования мер уголовной ответственности за общественно опасные нарушения антимонопольных запретов связаны с реализацией Плана мероприятий «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики».**

**Ожидание разработчика, что предлагаемые меры в совокупности могут составить «критическую» массу для запуска эффективного правового механизма борьбы с наиболее опасными картелями, небеспопченны.**

Уголовного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусматривает исключение из числа уголовно наказуемых форм нарушений антимонопольного законодательства деяния в виде неоднократного злоупотребления доминирующим положением. Эта новелла, как следует из пояснительной записки к законопроекту, обусловлена, прежде всего, тем, что после введения уголовной ответственности за данную форму нарушения антимонопольного законодательства не отмечено ни одного случая привлечения лиц к уголовной ответственности в основном из-за несопоставимости сроков, в течение которых лицо считается подвергавшимся административному наказанию, и сроков давности привлечения к уголовной ответственности.

Также законопроектом предложено увеличить размеры ущерба и дохода, с достижением которых возникают основания для привлечения к уголовной ответственности за деяния, предусмотренные статьей 178 УК РФ, или для применения более строгих мер ответственности. В частности, доходом в крупном размере предлагается признавать доход, сумма которого превышает 10 млн руб. (в настоящее время — 5 млн руб.), а доходом в особо крупном размере — 40 млн руб. (в настоящее время — 25 млн руб.).

Крупным ущербом, с причинением которого возникает основание для возбуждения уголовного дела при наличии иных признаков состава преступления, предусмотренного статьей 178 УК РФ, предлагается считать ущерб, сумма которого превышает 3 млн руб. (в настоящее время — 1 млн руб.), а особо крупным ущербом — 10 млн руб. (в настоящее время — 3 млн руб.).

В сущности, предлагаемую новеллу можно рассматривать как новый этап декриминализации не представляющих большой общественной опасности картельных соглашений. Она же служит инструментом, ориентирующим правоприменителя на борьбу с крупными и крупнейшими картелями.

Впервые в современной практике российского законодательства в сфере борьбы с преступностью предпринимается попытка избирательного стимулирования деятельного раскаяния участников картельного соглашения. С этой целью разработчик законопроекта (п. 3 прим. к ст. 178 УК РФ) предложил освобождать лицо, совершившее преступление, предусмотренное статьей 178 УК РФ, от уголовной ответственности в случае, если оно *первым* из числа соучастников добровольно сообщило о преступлении, активно способствовало его раскрытию и (или)

**Криминализация любой новой формы негативного экономического или служебного поведения, так же как и должностного злоупотребления, должна рассматриваться в качестве экстраординарной, нежелательной и вынужденной меры.**

расследованию, и возместило причиненный этим преступлением ущерб или иным образом загладило причиненный вред, при условии, что в его действиях не содержится иного состава преступления.

Рассматриваемым законопроектом предлагается также внести изменения в статью 140 УПК РФ, согласно которым единственным поводом для возбуждения уголовных дел по статье 178 УК РФ должны стать материалы, которые направлены органу, полномочному принимать решение о возбуждении уголовного дела, антимонопольными органами в соответствии с антимонопольным законодательством. Эта мера, по мнению разработчика, будет способствовать упорядочению практики возбуждения уголовных дел по статье 178 УК РФ, предупреждению процессуальных ошибок и ошибок квалификации, а также фактов необоснованного применения уголовного закона к лицам, совершившим административные правонарушения, обусловленные сложностью правильного толкования антимонопольного законодательства.<sup>13</sup>

Тем же законопроектом предлагается внести изменения в статью 11 Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»,<sup>14</sup> позволяющие направлять результаты оперативно-розыскной деятельности в антимонопольные органы для использования при реализации полномочий по контролю и надзору за соблюдением антимонопольного законодательства РФ.

Ожидание разработчика, что предлагаемые меры в совокупности могут составить «критическую» массу для запуска эффективного правового механизма борьбы с наиболее опасными картелями, небесспорны. Однако нельзя не учитывать, что реализация значительной части этих ожиданий зависит не только (и не столько) от активной позиции антимонопольных органов, сколько от заинтересованного и ответственного участия сотрудников оперативных и следственных подразделений МВД России и позиции судей.

Отдаленные перспективы совершенствования мер уголовной ответственности за нарушение антимонопольных запретов связаны не только с достаточно очевидной необходимостью принятия нового уголовного законодательства страны

в течение следующего десятилетия,<sup>15</sup> но и с потребностями постепенного развития антимонопольного законодательства в конкурентное.

Целесообразность принятия в будущем Конкурентного кодекса Российской Федерации, на наш взгляд, обусловлена потребностью расширения государственной функции стимулирования конкуренции путем определения целей, принципов, основных направлений, общих и специальных (отраслевых) стандартов государственной политики поддержания и развития конкуренции, развития соответствующих подсистем органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляющих такие функции, придания правовых форм общим и специальным этическим стандартам конкурентного поведения хозяйствующих субъектов.

Законодательное закрепление обязанности органов государственной власти и местного самоуправления развивать конкуренцию с неизбежностью поставит вопрос о введении уголовной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностными лицами соответствующих органов такой обязанности, если оно повлекло наступление общественно опасных последствий (например, невыполнение программ социально-экономического развития региона или муниципального образования, банкротство системообразующего предприятия региона или муниципального образования и др.).

Разумеется, криминализация любой новой формы негативного экономического или служебного поведения, так же как и должностного злоупотребления, должна рассматриваться в качестве экстраординарной, нежелательной и вынужденной меры.

В самом акте криминализации нужно, прежде всего, видеть сигнал о неэффективном государственном управлении. Ключи к решению этой проблемы, по нашему мнению, нужно искать не в суровой и обычно избирательной каре, а в развитии нравственных начал общественного устройства, начал саморегулирования и справедливости. К сожалению, современные реалии таковы, что страх перед тюрьмой значит для потенциального нарушителя закона больше, чем угроза общественного осуждения или исключения из «клуба добросовестных предпринимателей».

**Максимов С. В.,**  
д.ю.н., проф.,

заместитель начальника  
Правового управления ФАС России

<sup>13</sup> В связи с внесением Президентом РФ 11.10.2013 г. в Государственную Думу Федерального Собрания РФ законопроекта, исключающего из ст. 140 УПК РФ ч. 11, предусматривающей аналогичный порядок возбуждения уголовных дел о налоговых преступлениях (сегодня такие дела возбуждаются только по материалам, направленным налоговыми органами) реализовать эту идею будет довольно сложно, несмотря на очевидное несоответствие криминологических ситуаций, связанных с антиконкурентной и налоговой преступностью. — *Прим. авт.*

<sup>14</sup> См.: СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

<sup>15</sup> Наиболее значительные новеллы уголовного законодательства, на наш взгляд, могут быть связаны с реализацией идеи кодекса уголовных проступков в рамках общего УК и принятием основ уголовного законодательства Таможенного союза, который уже сегодня можно рассматривать как перспективную конфедерацию. См., например: Двадцать лет Конституции Российской Федерации: юридическая наука и практика. Отв. ред. А.Г. Лисицын-Светланов. М.: Институт государства и права РАН, 2013. С. 294.

# ПРОБЛЕМЫ ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ НА РЫНКАХ НЕФТИ И НЕФТЕПРОДУКТОВ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Нарушения антимонопольного законодательства часто носят трансграничный характер, поэтому национальным конкурентным ведомствам необходимо поддерживать сотрудничество на двустороннем и многостороннем уровнях.

**В** мае 2011 года Австрийское федеральное конкурентное ведомство (АФКВ) и Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) подписали Меморандум о взаимопонимании в области конкурентной политики с целью укрепления сотрудничества между двумя организациями. Меморандум включает, в том числе, следующие формы взаимодействия:

- обмен статистическими данными по деятельности и проведению исследований;
- обмен методологическими подходами;
- обмен правоприменительной практикой;
- обмен лучшими практиками в области проведения расследований.

Кроме того, была сформирована рабочая группа,<sup>1</sup> целью которой является изучение колебаний цен на нефть и нефтепродукты.

В настоящей статье мы рассмотрим опыт, полученный антимонопольными ведомствами в области анализа и контроля на рынках нефти и нефтепродуктов, опишем существующие проблемы в сфере ценообразования на данных рынках и обозначим способы их решения.

## Деятельность Международной рабочей группы

Международная рабочая группа была сформирована по инициативе Федеральной антимонопольной службы и Австрийского федерального конкурентного ведомства в октябре 2011 года.<sup>2</sup> С момента основания в заседаниях Рабочей группы приняли участие представители примерно двадцати стран с трех континентов, в том числе, России, Австрии, Португалии, Германии, Казахстана, Украины, США, Великобритании и т.д.

<sup>1</sup> Далее — Рабочая группа.

<sup>2</sup> См. пресс-релизы ФАС России: [http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news\\_32312.html](http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news_32312.html), [http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news\\_32664.html](http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news_32664.html), [http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news\\_32665.html](http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news_32665.html).

## ВАЖНО

26 февраля 2013 года в Париже на заседании Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) Австрийское Федеральное конкурентное ведомство и Федеральная антимонопольная служба проинформировали членов ОЭСР о результатах деятельности Рабочей группы по исследованию вопросов ценообразования на рынках нефти и нефтепродуктов и способов их функционирования.\*

Представители конкурентных ведомств, членов Рабочей группы, а именно: США, Португалии, Украины и Германии, принявшие участие в заседании Комитета по конкуренции ОЭСР, в своих выступлениях отметили высокое значение выполняемой группой работы. Подводя итоги состоявшегося обсуждения, председатель Комитета по конкуренции ОЭСР, Фредерик Жени сделал акцент на актуальности и необходимости продолжения данной деятельности и подчеркнул важность рассмотрения полученных результатов на заседаниях Комитета по конкуренции ОЭСР.

В середине мая 2013 года Европейская комиссия провела проверки в офисах нескольких компаний, работающих на рынках нефти.\*\* Европейская комиссия заявила, что существуют подозрения в отношении некоторых организаций, которые могли войти в сговор и представить искаженные цены. Компании *BP*, *Royal Dutch Shell*, *Statoil ASA* и информационно-аналитическое агентство *Platts* подтвердили, что сотрудничали с органами государственной власти при проведении следственных действий. Расследование касалось ценообразования на нефть, нефтепродукты и биотопливо.

\* См. пресс-релизы ФАС России: [http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news\\_34493.html](http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news_34493.html), [http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news\\_34025.html](http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news_34025.html).

\*\* См. пресс-релиз Еврокомиссии: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-435\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-435_en.htm).

Заседания Рабочей группы были посвящены вопросам методологии анализа товарных рынков нефти и нефтепродуктов, проблемам учета особенностей оптовой и розничной реализации нефтепродуктов, специфике рынков, обусловленной их олигопольной структурой и цепочками вертикальных интегрированных связей между участниками.



В ходе обсуждений участники отметили, что все страны используют аналогичные подходы к анализу рынка, сформирована практика рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства и страновых (межстрановых) анализов рынков нефти и нефтепродуктов.

**Опыт Италии.** Конкурентным ведомством Италии в 2004 году было возбуждено дело (рассмотрение закончилось в 2006 году) в отношении крупнейших нефтяных компаний: *Eni SpA*, *Exxon Mobil Corporation*, *Total SA*, *Tamoil*, *Kuwait Oil Company* и *Royal Dutch Shell*. Предметом рассмотрения стал рынок авиационного керосина, имеющий олигопольную структуру.

В ходе дела удалось установить, что между основными участниками рынка было заключено ограничивающее конкуренцию соглашение, в рамках которого компании отказались конкурировать друг с другом на проводимых авиакомпаниями

**По итогам заседаний Рабочей группы была достигнута договоренность о создании общей базы данных (включает показатели мониторинга и статистических наблюдений), обобщающей основные наработки в области методологии и практики применения антимонопольного законодательства.**

тендерах, ограничивали вхождение на рынок новых участников, отказывая в доступе к мощностям по хранению топлива, наладили постоянный обмен информацией между своими фирмами и совершали другие антиконкурентные действия. По итогам рассмотрения дела ВИНКи оштрафованы на сумму более 300 млн евро. Суды всех инстанции подтвердили законность и обоснованность решения *ICA* и размеры наложенных на компании штрафов.<sup>3</sup>

**Опыт России.** В течение 2008—2011 годов ФАС России рассматривались вопросы анализа состояния конкуренции на рынках нефти и нефтепродуктов в Российской Федерации в рамках трех «волн» дел о злоупотреблении доминирующим положением крупными ВИНК, как с государственным участием («Газпром нефть», «Роснефть»), так и частных, в том числе, с иностранным участием («ЛУКОЙЛ», «ТНК-ВР», «Башнефть»).

Решения и предписания ФАС России были обжалованы в арбитражных судах. Суды полностью подтвердили законность и обоснованность выводов антимонопольного ведомства относительно положения компаний на рынке (в том числе, географических и продуктовых границ), а также о злоупотреблении доминирующим положением. Нарушения касались установления монопольно

<sup>3</sup> Основано на материалах семинара по вопросам рынка нефти и нефтепродуктов, организованного ФАС России в рамках Дня конкуренции в г. Суздаль в 2010 году.



высоких цен, изъятия товара из обращения, что спровоцировало необоснованный рост цен, а также создания дискриминационных условий в поставках топлива в адрес своих дочерних компаний и независимых хозяйствующих субъектов. Сумма перечисленных в бюджет Российской Федерации штрафов превысила 500 млн евро.<sup>4</sup>

**Опыт Германии.** В сентябре 2012 года Конкуренционное ведомство Германии начало второе по счету исследование рынка *upstream* нефтяного сектора, в рамках которого проводится оценка конкуренции на рынках переработки, транспортировки и хранения нефти, а также на рынке оптовой торговли нефтепродуктами. Кроме того, планируется ответить на вопрос, каким образом изменение цен на сырую нефть влияет на стоимость транспортировки и в конечном итоге на потребителей через бензоколонки.

Если же говорить о первом исследовании антимонопольного органа Германии, завершившимся в мае 2011 года, то его итогом стало детальное понимание розничного рынка нефтепродуктов. Как результат, в частности, впервые представилась возможность изучить процесс ценообразования в данном сегменте. Исследование также выявило коллективное доминирование пяти компаний (*BP, Royal*

*Dutch Shell, ConocoPhillips, Exxon Mobil Corporation и Total SA.*) на розничном рынке нефтепродуктов. По итогам проведенного исследования ведомство вынесло предупреждение о том, что слияния в топливном секторе будут запрещены.<sup>5</sup>

**Опыт Евросоюза.** Другие страны, включая Великобританию, Польшу, Испанию, также приступили к исследованию рынков нефти и нефтепродуктов. Если ранее европейские конкурентные ведомства годами проводили подобные исследования самостоятельно, то теперь Бруно Лассер, руководитель Европейской конкурентной сети, призвал страны-члены ЕС объединить ресурсы и начать совместную работу в данном направлении.

По итогам заседаний Рабочей группы была достигнута договоренность о создании общей базы данных, включающей показатели мониторинга и статистических наблюдений, обобщающей основные наработки в области методологии и практики применения антимонопольного законодательства и т.д. Эта платформа должна стать важным инструментом, позволяющим конкурентным ведомствам обмениваться основной информацией о национальных рынках нефти и нефтепродуктов.

<sup>4</sup> См. пресс-релизы ФАС России: [http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news\\_31482.html](http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news_31482.html), [http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news\\_30630.html](http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news_30630.html).

<sup>5</sup> См.: Germany opens second petrol inquiry by Stefano Berra. *Global Competition Review*. 27th September 2012 (see link: <http://www.globalcompetitionreview.com/news/article/32368/germany-opens-second-petrol-inquiry>).





Еще один важный аспект деятельности Рабочей группы — это *вопросы мониторинга рынков нефти и нефтепродуктов*. Стороны с учетом социально-экономической значимости данных товарных рынков ведут постоянное наблюдение за их работой как непосредственно силами и средствами антимонопольных органов, так и в рамках системы государственной и отраслевой ведомственной статистики.

Участниками Рабочей группы была отмечена важность и эффективность использования автоматизированных систем сбора и обработки информации (в том числе, высоко оценен опыт Австрии, США, России, Украины и других стран).

**Опыт Австрии.** Австрийское Федеральное конкурентное ведомство продемонстрировало созданную при поддержке австрийского органа государственной власти *E-Control*-систему мониторинга цен на АЗС, которая автоматически обновляется и позволяет в он-лайн режиме на картах *Google Map* графически отображать информацию о ценах в различных регионах Австрии.

**Опыт России.** ФАС России внедрена специализированная автоматизированная система ежедневного (еженедельного) сбора и статистической обработки данных по мелкооптовым и розничным ценам на нефтепродукты по 83 регионам Российской Федерации с разбивкой по АЗС ВИНК и АЗС

независимых от ВИНК компаний, по отгрузке нефтепродуктов в адрес компаний ВИНК, в адрес независимых участников рынка, а также данных по остаткам нефтепродуктов на нефтебазах. Антимонопольное ведомство России ведет мониторинг биржевых и внебиржевых цен федерального оптового рынка нефтепродуктов, индикаторов мировых цен, приведенных по условиям сопоставимости с внутренним рынком Российской Федерации.

**Опыт США.** Статистическая модель, разработанная Федеральной торговой комиссией США, позволяет осуществлять ежедневный сбор и анализ данных о розничных ценах 360 городов США и об оптовых ценах 20 крупнейших промышленно-жилых агломераций.

**Опыт Украины.** Территориальные отделения еженедельно представляют информацию в центральный офис Антимонопольного комитета о минимальных и максимальных ценах на нефтепродукты в своих регионах. В 2012 году была создана электронная база данных, с помощью которой крупные операторы рынка напрямую передают все необходимые сведения о своей деятельности в Комитет.

Рабочая группа исследовала *вопросы ценообразования на мировых рынках и влияние мировых цен на оптовые цены на национальных рынках*



**IOSCO** является ведущим международным форумом по вопросам выработки политики регулирования рынка ценных бумаг, который признан в качестве глобального стандарта в данной сфере.

нефти и нефтепродуктов.<sup>6</sup> С этой целью участники Рабочей группы провели ряд встреч с международными агентствами *Platts* и *Argus Media*, а также с биржевой площадкой *ICE Futures Europe*.

В Лондоне представители Рабочей группы организовали детальное обсуждение таких основных аспектов ценообразования на нефть и нефтепродукты на мировых рынках, как взаимное влияние рынков физической торговли нефтью и нефтепродуктами и торговли на рынке производных инструментов, независимость институтов ценообразования, прозрачность и обоснованность методологии и процедуры оценки стоимости нефти и нефтепродуктов.

**Опыт Португалии.**<sup>7</sup> Португальское конкурентное ведомство выполнило многофакторный сравнительный анализ рынка нефти и нефтепродуктов стран Европейского союза. Анализировались, в том числе, мотивы и причины нефтяного кризиса 2008 года.

<sup>6</sup> См пресс-релиз ФАС России: [http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news\\_33521.html](http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news_33521.html).

<sup>7</sup> Основано на материалах семинара по вопросам рынка нефти и нефтепродуктов, организованного Региональным центром ОЭСР в Венгрии в 2009 году.

### **IATA: положительная оценка опыта России**

ФАС России дважды (в 2009 и 2011 годах) представляла доклад на Глобальных форумах *IATA* (международная организация, объединяющая авиаперевозчиков всего мира). *IATA* высоко оценила проведенную российским антимонопольным ведомством работу по формированию конкурентного национального рынка авиатоплива, основанного на конкуренции между нефтяными компаниями, на принципах справедливого ценообразования, несущественных различиях в цене топлива по разным регионам страны, на сопоставимости уровня цен внутреннего рынка с уровнем мировых цен.\* Для авиакомпаний важными являются реализованные на практике меры по обеспечению возможности:

- приобретения основных объемов топлива (до 85–90%) по прямым контрактам с производителями — нефтяными компаниями;
- приобретения на бирже не менее 10–15% авиатоплива;
- выбора поставщика услуг по хранению и заправке топлива в крупных аэропортах (2 оператора — для аэропортов, в которых обслуживается свыше 1 млн пассажиров, 3 оператора — для аэропортов, в которых обслуживается свыше 5 млн пассажиров);
- гарантии недискриминационного доступа к инфраструктуре аэропортов.

\* См. пресс-релиз ФАС России: [http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news\\_32446.html](http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news_32446.html).

В ходе работы удалось определить, что значительная волатильность рынка отражает ожидания его участников, а не фактическую реальность. Следовательно, важно уметь разграничивать то, что зависит

Табл. 1. *Benchmarking* цен на рынке наличного товара (нефтепродуктов)\*

| Ценовые институты  | Нормативное регулирование  | Используемые методы   |   |
|--|--|---|---|
|  |  | Мировой рынок   | Российский рынок  |
| <i>Platts</i> (СМИ, Международное информационно-аналитическое агентство) | Собственные правила (возможны рекомендации <i>IOSCO</i> )                                      | Комбинированный метод, основанный на использовании результатов сделок на собственной площадке ( <i>eWindows</i> ) и «ручного» окна (опросного метода и регистрации совершенных сделок, заявок на продажу или покупку) | Опросный метод, обработка результатов опроса и сторонних источников, оценка цены по собственной методике  |
| <i>Argus</i> (Международное информационно-аналитическое агентство)       | Собственные правила (возможны рекомендации <i>IOSCO</i> )                                      | Опросный метод, обработка результатов опроса и сторонних источников, оценка цены по собственной методике  | Опросный метод, обработка результатов опроса и сторонних источников, оценка цены по собственной методике  |
| ИЦ «Кортес» (информационное агентство, Россия)                           | Собственные правила (возможны рекомендации <i>IOSCO</i> )                                      | —   | Опросный метод, обработка результатов опроса и сторонних источников, оценка цены по собственной методике  |
| ЗАО «СПбМТСБ» (биржа, Россия)  | Законы, ** акты Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти | Обсуждается возможность котирования цен экспортируемой нефти ВСТО   | Биржевые котировки по результатам торгов наличным товаром; индексы цен по результатам регистрации более половины сделок на рынке Российской Федерации |

\* По материалам СПбМТСБ и ФАС России.

\*\* Закон «О защите конкуренции», Закон «Об организованных торгах».

**Вызывают сомнения прозрачность и обоснованность применяемой Агентствами методологии, ориентированной на собственные оценки и суждения при нехватке данных. Все это в совокупности создает возможность для манипулирования ценами и рынком.**

от конъюнктуры, и то, что определяется структурными факторами, то, что носит глобальный/европейский, а что — страновой характер.

Кроме того, установлена трансляция котировок цен на нефть *Brent* на котировки цен на нефтепродукты *Platts* и трансляция котировок цен *Platts* на котировки страновых цен на нефтепродукты: существует асимметрия внутренних и международных цен в большинстве стран, «старых» членах ЕС, касающаяся как размеров, так и отставания по времени. Повышательные тенденции транслируются без особых задержек и с большой степенью корреляции. Понижательные тенденции — со значительной задержкой и с меньшей степенью корреляции. Причиной этого могут быть условия конкуренции на национальных рынках, в том числе, вопросы наличия недискриминационного доступа к объектам инфраструктуры и логистики.

**Опыт Австрии.** Австрийское Федеральное конкурентное ведомство на протяжении вот уже нескольких лет осуществляет анализ рынков нефтепродуктов. В процессе своей работы АФКВ столкнулось с позицией крупных компаний, что основным фактором, определяющим изменение цен на рынке нефтепродуктов Австрийской Республики, являются изменения в оценках *Platts*. АФКВ провело исследование, показавшее, что формируя котировки, *Platts*

## ДЛЯ СПРАВКИ

Предполагается, что на долю *Platts* приходится 5–9% от общего потребления товара на соответствующих географических рынках, за исключением рынков перевозки бензина, где доля *Platts* составляет только 2,6%. Однако, скорее всего, на данных рынках *Platts* охватывает более значительную долю спотовых торгов (в сравнении со срочными контрактами).\*

При этом существует опыт (в том числе, международный), накопленный антимонопольными органами, деятельность которых сосредоточена на рынках наличного товара (нефти и нефтепродуктов) и которые, в силу социальной значимости данных товарных рынков, ведут их постоянный мониторинг, выполняют анализ рынка нефти и нефтепродуктов в рамках рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства, контроля крупных сделок слияний и приобретений, а также в рамках страновых и межстрановых анализов рынков нефти и нефтепродуктов.

\* См.: [http://www.bwb.gv.at/aktuell/archiv2010/documents/platts\\_final-report.pdf](http://www.bwb.gv.at/aktuell/archiv2010/documents/platts_final-report.pdf) (07.07.2013).

ориентируется на собственные оценки и суждения (привносся элемент субъективности), доля охвата информации *Platts* в процентном соотношении к общему объему потребления в соответствующих географических рынках крайне незначительна.

## Вопросы формирования национальных и мировых ценовых индикаторов

В Российской Федерации в период с 2008 по 2012 год было рассмотрено более 450 дел о нарушении антимонопольного законодательства нефтяными компаниями и независимыми участниками рынка на региональных рынках нефтепродуктов, а также три «волны» дел по фактам нарушения антимонопольного законодательства на федеральном оптовом рынке нефтепродуктов в отношении крупнейших вертикально-интегрированных нефтяных

Табл. 2. Сравнительная оценка представительности информации, используемой для формирования индексов цен на рынке наличного товара (нефтепродуктов)

| Нефтепродукты                  | Platts*         |                             |                                 | СПбМТСБ   |                   |                                 |
|--------------------------------|-----------------|-----------------------------|---------------------------------|---|-------------------|---------------------------------|
|                                | Объем, тыс. т** | Кол-во сделок (операций)*** | Средняя величина сделки, тыс. т | Объем, тыс. т   | Кол-во сделок**** | Средняя величина сделки, тыс. т |
| Автомобильные бензины          | 2106            | 1053                        | 2                               | 2484  | 7257              | 0,342                           |
| Авиационный керосин            | 594             | 297                         | 2                               | 1656  | 1701              | 0,974                           |
| Дизельное топливо              | 4880            | 2240                        | 2                               | 4230  | 6727              | 0,629                           |
| Суммарный объем нефтепродуктов | 7580            |                             |                                 | 49 670, в т.ч.,<br>8370 — биржа<br>и 41 300, —<br>внебиржевые<br>сделки |                   |                                 |

\* Platts, Market Activity Report 2012. P. 23.

\*\* При средней величине биржевой партии в 2 тыс. т.

\*\*\* Количество операций включает учет цены сделки или расчетное приведение от уровней спроса и предложения.

\*\*\*\* Количество фактически совершенных сделок.

компаний: ОАО «НК «Роснефть», ОАО «Газпром нефть», ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «ТНК-ВР Холдинг» и ОАО АНК «Башнефть».<sup>8</sup>

Предметом особого внимания стала не только ситуация на рынке наличного товара (нефтепродукты), но и деятельность электронной торговой площадки (ЭТП). Необходимо отметить, что по результатам рассмотрения дел о нарушении крупнейшими нефтяными компаниями антимонопольного законодательства не только наложены штрафы в размере, превышающем 500 млн евро, но и, что особенно важно, выданы предписания начать торговлю на бирже наличным товаром (нефтепродуктами). С учетом практики применения антимонопольного законодательства начала создаваться нормативно-правовая база, направленная на развитие биржевой торговли, осуществление регистрации внебиржевых контрактов на бирже и формирование индексов биржевых и внебиржевых цен, а также индексов сопоставимых зарубежных рынков.

Кроме того, в рамках совместной деятельности ФАС России и АФКВ состоялось обсуждение анализа, который проводился АФКВ на рынке нефти в течение нескольких лет, включая влияние оценок *Platts* на ценообразование на австрийский рынках нефтепродуктов.

Вследствие поступления многочисленных жалоб и высокой общественной осведомленности АФКВ провело детальное исследование рынков жидкого топлива. В процессе работы были изучены такие важные особенности, как механизмы формирования цен на розничном рынке (автозаправочные станции); структура предложения, от добычи до розничного уровня, включая коммерческие и контрактные отношения между АЗС (или меньшими трейдерами) и НПЗ (или вертикально интегрированными компаниями (ВИНК)).

<sup>8</sup> См. пресс-релиз ФАС России: [http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news\\_32863.html](http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news_32863.html).

**В подавляющем большинстве стран не существует органов власти, которые бы контролировали нефтяные рынки, аналогичных независимым регуляторам, действующим на рынках газа и электрической энергии.**

Что касается механизмов ценообразования, то крупные компании представили в АФКВ свои доказательства, подтверждающие, что основной причиной корректировки цен являются изменения в их оценках, проводимые компанией *Platts*. В связи с этим АФКВ изучило разницу между изменениями, происходящими с оценками *Platts*, и изменениями розничных цен.

Дополнением к исследованиям АФКВ стали вопросы о природе оценок *Platts*, которые были подняты общественностью и австрийским конкурентным сообществом:

- порядок оценки цен;
- кто и на каких условиях вправе участвовать в процессе оценки цен;
- насколько репрезентативны полученные данные.

На основании результатов исследования, проведенного АФКВ, были сделаны следующие выводы:

- порядок проведения торгов (индивидуальные заявки на торги и предложения, а также заключенные контракты) является прозрачным для всех игроков рынка — подписчиков системы;
- порядок оценки цен не предусматривает зафиксированного набора значений, обязательных для ввода, или параметров (например, экономические модели, алгоритмы или определенные показатели для индивидуальных случаев). *Platts* делает суждение качественного характера по оценке в каждом конкретном случае отдельно;

### Результаты деятельности Рабочей группы указывают на необходимость международного сотрудничества и могут рассматриваться как пример для плодотворной и целенаправленной работы.

- при оценке цен *Platts* сохраняет некоторую редакторскую широту, смотрит на ряд факторов в дополнение к контрактам, включая заявки на торги, предложения и события на смежных рынках, особенно в те дни, когда не заключаются никаких контрактов, что происходит довольно часто на грузовых рынках;
- структура трейдеров (доли ВИНК, крупных компаний) и иных трейдеров, различается в зависимости от рынка. Крупные компании имеют долю в размере 40–60% от всех участников рынка. Независимые трейдеры играют значительную роль, финансовые институты — ограниченную, однако роль финансовых институтов, по мнению *Platts*, нарастает.

Необходимо отметить, что результаты деятельности Международной рабочей группы по нефтепродуктам, созданной по инициативе антимонопольных органов России и Австрии, дополняют выводы Международной организации комиссий по ценным бумагам (*IOSCO*), полученные по результатам анализа (2008–2012 гг.), выполненного в ответ на опасения, выраженные «Большой восьмеркой» и «Большой двадцаткой».<sup>9</sup>

Здесь хотелось бы уточнить, что *IOSCO* является ведущим международным форумом по вопросам выработки политики регулирования рынка ценных бумаг, который признан в качестве глобального стандарта в данной сфере. Членами *IOSCO* регулируется более 95% ценных бумаг на мировых рынках в 115 странах, и в настоящее время эта организация продолжает расширяться. Область деятельности *IOSCO* распространяется на все товарные деривативы. Однако, принимая во внимание их значимость для мировой и национальной экономики, основное внимание *IOSCO* сосредоточено на деривативах нефтяных рынков и, как следствие, на рынке физической нефти. Такой подход стал как собственной инициативой, так и ответом на директивы «Большой двадцатки».

Цены на нефть и нефтепродукты публикуются на регулярной основе Международными информационно-аналитическими агентствами (в том числе, *Platts*, *Argus*),<sup>10</sup> которые также проводят анализы рынков и готовят комментарии по сложившейся ситуации. Эта работа ведется на глобальном уровне,

<sup>9</sup> Principles for Oil Price Reporting Agencies. Final Report by the Board of the International Organization of Securities Commission (IOSCO). FR06/12. 5 October 2012. P. 5: <http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD391.pdf> (7.7.2013). Also, Functioning and Oversight of Oil Price Reporting Agencies. Consultation Report by Technical Committee of the International Organization of Securities Commission (IOSCO). CR04/12. March 2012. P. 8.

<sup>10</sup> Далее — Агентства.

офисы Агентств расположены на пяти континентах в основных центрах деловой активности. Публикуемые Агентствами цены используются в качестве референтных (*benchmarking*) на различных рынках наличного товара (нефти и нефтепродуктов и сопряженных с ними рынках), в том числе, на рынках долгосрочных контрактов, они также оказывают большое влияние на рынки нефтяных деривативов, на финансовые рынки и на мировую экономику в целом.

На волне кризиса 2008 года у «Большой восьмерки» и «Большой двадцатки» появился целый ряд вопросов к Агентствам относительно объективности публикуемых ими цен.<sup>11</sup> В связи с этим Международная организация комиссий по ценным бумагам (*IOSCO*) провела соответствующий анализ, по итогам которого пришла к выводу, что Агентства используют недостаточно представительную выборку данных, широко применяют опросный метод, а не результаты фактических сделок. Кроме того, вызывают сомнения прозрачность и обоснованность применяемой Агентствами методологии, ориентированной на собственные оценки и суждения при нехватке данных. Все это в совокупности создает возможность для манипулирования ценами и рынком.

С учетом результатов анализа деятельности Агентств в октябре 2012 года *IOSCO* были сформулированы принципы, которым рекомендовано следовать Агентствам и которые предназначены для обеспечения надежности и прозрачности осуществляемых Агентствами оценок стоимости нефти, что, в свою очередь, серьезно влияет на производные финансовые инструменты. Согласно разработанным принципам необходимы:

- 1) официальная документация и раскрытие всех критериев и процедур, которые используются при оценке стоимости нефти, включая руководящие принципы, в соответствии с которыми принимаются решения, а также процедуры пересмотра методологии;
- 2) прозрачность процедур, посредством которых Агентства будут консультировать заинтересованные стороны относительно любых изменений, предлагаемых в методологию оценки, в том числе, обеспечение возможности для заинтересованных сторон предоставить комментарии относительно влияния вносимых изменений на результат оценки;
- 3) приоритет в оценках заключенным сделкам, а также реализация комплекса мер, направленных на обеспечение учета при оценке и рассмотрении сделок добросовестно представленных данных, следует также предусмотреть

<sup>11</sup> Principles for Oil Price Reporting Agencies. Final Report by the Board of the International Organization of Securities Commission (IOSCO). FR06/12. 5 October 2012. P. 5: <http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD391.pdf> (7.7.2013). Also, Functioning and Oversight of Oil Price Reporting Agencies. Consultation Report by Technical Committee of the International Organization of Securities Commission (IOSCO). CR04/12. March 2012. P. 8.



- и меры по минимизации избирательной отчетности;
- 4) процедуры, гарантирующие обеспечение целостности информации, включая процедуры установления стандартов для всех заинтересованных в предоставлении информации лиц, и процедуры внутреннего контроля для выявления и реагирования на неправильные связи между отправителями информации и экспертами;
  - 5) принятие руководящих принципов для обеспечения квалификации оценщиков, в том числе, для их подготовки;
  - 6) организация внутреннего контроля, требующего постоянного надзора в целях содействия целостности и достоверности проводимых оценок;
  - 7) хранение в течение 5 лет всей документации и информации, используемой при проведении оценки, включая сведения об исключении любых данных из оценки;
  - 8) разработка мер по обеспечению соблюдения конфликта интересов;
  - 9) составление и публикация порядка получения, исследования и хранения записей, касающихся жалоб на действия Агентств;
  - 10) обязательства по представлению данных по аудиту и другой аналогичной информации соответствующим органам;
  - 11) ежегодное проведение и публикация данных независимого внешнего аудита соблюдения Агентствами методологии, критериев и требований, заложенных в принципах.

*IOSCO* в сотрудничестве с МЭА, МЭФ и ОПЕК планирует рассматривать степень реализации Агентствами подготовленных принципов и последствия такой реализации в течение 18 месяцев. Затем, исходя из полученных результатов, предлагается принять решение о достаточности применения рекомендаций или о необходимости введения более жестких мер. Кроме того, обсуждается

возможность усиления государственного контроля, применения процедур саморегулирования и т.д.

При подготовке рекомендаций основное внимание *IOSCO* было сосредоточено на рынках товарных производных. Однако, учитывая значимость для мировой и национальной экономик нефтяных рынков, а также исходя из директив, полученных от «Большой восьмерки» и «Большой двадцатки», *IOSCO* более подробно рассматривала нефтяные деривативы и лишь как следствие рынок физической нефти.

*IOSCO* также отмечает, что в подавляющем большинстве стран не существует органов власти, которые бы контролировали нефтяные рынки, аналогичных независимым регуляторам, действующим на рынках газа и электрической энергии.

В России рыночный уровень цен определяется на основе биржевых котировок наличного товара, индекса внебиржевых цен по регистрируемым контрактам, а также цен сопоставимых зарубежных рынков. Стоимость нефти и нефтепродуктов на внутреннем российском рынке оценивается тремя крупными ценовыми агентствами — *Platts*, *Argus* и *KORTES*, а также биржей ЗАО «СПбМТСБ» (табл. 1).

***Platts* и *Argus*** — это агентства мирового масштаба, имеющие свои оценки не только по России, но и по другим регионам (Северо-Западная Европа, Средиземноморье, Азия) с выделенными центрами мировой торговли. СПбМТСБ и *KORTES* работают исключительно на российском рынке.

Как следует из таблицы 1, при определении цен российского рынка нефтепродуктов Агентства применяют опросный метод, предполагающий получение в ходе опросов участников информации о цене совершенных сделок, уровне спроса или предложения на тот или иной нефтепродукт. Однако в последнее время Агентства стали использовать результаты биржевых торгов наличного товара (нефтепродуктов) на СПбМТСБ, а также индексы цен внебиржевых сделок как основной источник информации о реальных сделках на российском рынке нефтепродуктов. Вместе с тем, на эту объективную информацию налагаются «фильтры» в соответствии с методиками Агентств, что придает их котировкам более субъективный характер.

По итогам 2012 года (табл. 2) объемы торгов наличными товарами (бензином и дизельным топливом) на бирже СПбМТСБ сопоставимы, а по авиатопливу — втрое превышают объемы, используемые компанией *Platts* при определении цен на нефтепродукты. Сравнение с показателями *Platts* мы проводим исходя из того, что на этой бирже идет процесс оценки стоимости физического продукта с использованием результатов сделок на собственной площадке *eWindows*, а также фиксируются данные по двусторонним сделкам,

получаемые опросным путем. Также следует отметить, что на крупнейших мировых биржах (*NYMEX* и *ICE*) ведется торговля деривативами, в том числе, на нефть.

На СПбМТСБ осуществляется торговля наличным товаром (торги фьючерсными контрактами только начинают развиваться). Не менее важным является тот факт, что на этой бирже ведется регистрация фактических внебиржевых контрактов.

По результатам 2012 года объем торгов нефтепродуктами на *Platts* составил 7580 тыс. т, а на СПбМТСБ — 8370 тыс. т, при этом на СПбМТСБ в 2012 году зарегистрировано внебиржевых сделок с нефтепродуктами суммарным объемом 41 300 тыс. т. Данные по регистрируемым СПбМТСБ контрактам в объеме многократно (почти на порядок) превышают объемы сделок, используемые *Platts*. По количеству учитываемых транзакций биржа СПбМТСБ учитывает в 4–6 раз большее число сделок. Торги на бирже соответствуют правилам антимонопольного законодательства и законодательства об организованных торгах, а регистрация сделок является обязательной в силу актов Правительства Российской Федерации и КоАП РФ. Это делает российские оценки гораздо более обоснованными, представительными и достоверными.

Принятые меры позволили в основном сформировать в Российской Федерации коммерческую инфраструктуру рынка нефти и нефтепродуктов, развивается биржевая торговля наличным товаром, ведется регистрация на бирже фактических внебиржевых сделок. Тем самым была получена достоверная информация о рынке нефтепродуктов фундаментального характера.

Опыт деятельности Международной рабочей группы и опыт создания коммерческой инфраструктуры рынка нефтепродуктов имеет большое значение для формирования благоприятных условий как на национальных, так и на мировых рынках нефти и нефтепродуктов.

Результаты деятельности Рабочей группы указывают на необходимость международного сотрудничества и могут рассматриваться как пример для плодотворной и целенаправленной работы.

**Голомолзин А. Н.**,  
к.т.н.,  
заместитель руководителя  
ФАС России

**Таннер Теодор**,  
д.ю.н.,  
генеральный директор  
Австрийского федерального  
конкуренционного ведомства

# Российское конкурентное право и экономика

ЧАСТЬ 2

№ 1(10) 2014

**Зарубежный опыт защиты и развития конкуренции на рынках электроэнергии** проанализирован в одноименной статье заместителя руководителя ФАС России, к.т.н., **Анатолия Николаевича Голомолзина**.

Состоявшийся 11 сентября 2013 года в г. Иркутске в рамках международного мероприятия «День конкуренции в России» круглый стол «Взаимодействие антимонопольных органов: обмен информацией», проведенный ФАС России при поддержке некоммерческого партнерства «Содействие развитию конкуренции в странах СНГ», еще раз доказал важность проблемы взаимодействия антимонопольных органов различных стран при проведении международных исследований. Вопросам ограничения обмена информацией между национальными конкурентными ведомствами посвящена статья **«Обмен информацией при взаимодействии антимонопольных органов. Возможности и ограничения»** главного специалиста-эксперта Управления международного экономического сотрудничества ФАС России **Анны Эдуардовны Поздняковой**, подготовленная по итогам круглого стола.

Исследование эффективности деятельности российской антимонопольной службы проведено в статье **«Оценка эффективности деятельности конкурентных ведомств»** д.э.н., профессора Российской академии народного хозяйства и государственной службы **Ирины Владимировны Князевой**. В своей работе автор опирается на материалы издания «Всемирный обзор по конкуренции».

В России пока что существует довольно много проблем, связанных с получением разрешений от органов местного самоуправления на размещение рекламных конструкций. Своими взглядами по этому вопросу в статье **«Административные барьеры и механизмы антимонопольного реагирования»** с читателями журнала «Российское конкурентное право и экономика» делится начальник отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России **Татьяна Михайловна Соболевская**. Полученные выводы автор иллюстрирует наиболее показательными примерами из практики Управления.



# ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ЗАЩИТЫ И РАЗВИТИЯ КОНКУРЕНЦИИ НА РЫНКАХ ЭЛЕКТРОЭНЕРГИИ

С 1 по 3 октября в г. Казани в Учебно-методическом центре Федеральной антимонопольной службы России прошел совместный семинар ФАС России и Венгерского регионального центра ОЭСР по конкуренции на тему «Развитие конкуренции на рынке электроэнергетики».

**В** работе семинара приняли участие сотрудники антимонопольных ведомств Беларуси, Венгрии, Голландии, Казахстана, Киргизии, Молдовы, Таджикистана, Узбекистана, Украины, Финляндии, а также ОЭСР и ЕС, российскую сторону представляли сотрудники центрального аппарата ФАС России, а также Московского, Марийского, Самарского, Саратовского, Татарстанского, Чувашского территориальных управлений. Ниже приводится анализ материалов, подготовленный по итогам основных выступлений зарубежных экспертов.

## ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКА: ОЦЕНКА ЭКСПЕРТОВ ОЭСР

В Казани на семинаре «Развитие конкуренции на рынке электроэнергетики» с докладом выступила старший эксперт по вопросам конкуренции ОЭСР **Сабина Цигельски**. В своей речи она обратила внимание слушателей на высокую оценку, которую дают зарубежные эксперты реформам, проводимым в российской энергетике: «Россия находится в процессе реализации программы самой амбициозной реформы в области электроэнергетики, которые когда-либо проводились ... с потенциалом стимулирования инноваций и модернизации, который может сделать этот сектор экономики главной движущей силой долгосрочного экономического роста и процветания».<sup>1</sup>

В тоже время г-жа Цигельски выделила сферы, которые, по мнению МЭА, требуют особого внимания:

- потребности в капитальных вложениях (2011–2035 гг.):
  - ▶ примерно 360 млрд долл. США в генерацию;
  - ▶ примерно 250 млрд долл. США в передачу и распределение электроэнергии;
- > 60% общего объема производимой электроэнергии приходится на государственные предприятия, и эта доля повышается;

- 2/3 генерирующих мощностей находятся в режиме вынужденной генерации и не принимают участия в формировании конкурентного спотового рынка;
- генераторы, работающие на природном газе, составляют 60% мощностей по выработке тепловой энергии и 40% — по выработке электроэнергии на внутреннем рынке;
- на долю «Газпрома» приходится 70% рынка природного газа, и группа лиц компании владеет значительными генерирующими мощностями.

В целом же доклад эксперта ОЭСР был посвящен систематизации вопросов применения законодательства о защите конкуренции и эволюции конкурентных рынков в электроэнергетике развитых стран.

## ВАЖНО

В докладе представителя Департамента по конкуренции КЕС **Кароли Наги** «Рыночная сила и злоупотребление доминирующим положением на рынках электроэнергетики» приводятся ряд важных примеров.

**Пример 1.** Чтобы воспрепятствовать выходу на рынок конкурента, покупатель, обладающий доминирующим положением, резервирует за собой самые лучшие мощности для подсоединения к сетям, тем самым затрудняя подключение к сетям новых генераторов.

**Пример 2.** Положение, когда одним покупателям не разрешается экспортировать электроэнергию, а другие — обязаны это делать, приводит к тому, что рынок электроэнергии в Болгарии искусственно огражден от соседних рынков, тем самым удается поддерживать внутренние цены на низком уровне.

**Пример 3.** Раздел рынка по территориальному принципу — подобное нарушение не упомянуто в качестве примера в статье 102. Однако единый рынок — это краеугольный камень в ЕС, а интеграция рынка (в перспективе) должна привести к росту общественного богатства. Изъятие мощностей было проиллюстрировано на примере действий компании *E.ON* в Германии, являющейся доминирующим на оптовом рынке производителем электричества. Отказ от предложения всех имеющихся у этой компании мощностей по производству электроэнергии привел к повышению цен.

<sup>1</sup> Международное энергетическое агентство (МЭА). Новые данные о реформе электроэнергетики в России. 2013. С. 4. (International Energy Agency (IEA), Russian Electricity Reform 2013 Update. P. 4).

Для выявления и пресечения таких нарушений антимонопольного законодательства, как злоупотребление доминирующим положением на рынке, важны процедуры определения рынка (товарного, географического, в конкретном отрезке времени), установление факта доминирующего положения (для одного участника рынка или для группы участников), учет факторов вертикальной интеграции. Наиболее характерны такие нарушения, как установление монопольно высоких цен, дискриминационное поведение, вытеснение конкурентов с рынка, вывод мощности из эксплуатации.

Среди мер, направленных на противодействие злоупотреблениям, предпочтительнее меры структурного характера. Поэтому контроль слияний и поглощений является одной из важнейших задач, стоящих перед конкурентными ведомствами. Рынки электроэнергии, как правило, высоко технологичны и специализированы, они требуют больших информационных потоков и координации действий. В то же время, рынки с высокой степенью прозрачности и небольшим числом участников подвержены высокому риску образования картелей или действий по сговору сторон, поэтому выявление и пресечение картельных соглашений также относится к числу наиболее важных задач, которые стоят перед конкурентными ведомствами.

Для рынков электроэнергии характерна тенденция к региональной интеграции. Рынки выходят за пределы национальных территорий. Это относится и к проблемам конкуренции. Для эффективной работы, направленной на соблюдение законодательства, необходима кооперация усилий с другими правоприменителями и регуляторами. Такое сотрудничество не имеет альтернативы — рынки взаимозависимы и требуют глобального подхода. При этом желательно применение различных форм регулирования и сотрудничества с другими регуляторами.

Еще одной важной особенностью рынков электроэнергии является участие государства на разных уровнях и в разных сферах, в том числе, в управлении предприятий с государственным участием в производстве, транспортировке, распределении и диспетчировании электроэнергии. Государство по определению является регулятором в области электроэнергетики, поэтому перед конкурентными ведомствами, регуляторами рынка и предприятиями с государственным участием могут стоять противоречивые задачи. Возможность вмешательства

**Государство по определению является регулятором в области электроэнергетики, поэтому перед конкурентными ведомствами, регуляторами рынка и предприятиями с государственным участием могут стоять противоречивые задачи.**

**Основные направления государственной политики оказывают существенное влияние на рыночные условия, на регулирование рынка и применение законодательства о защите конкуренции.**

и принятия решений по политическим мотивам создает угрозу для независимости регуляторов и конкурентных ведомств. Риски необоснованного государственного вмешательства способны приводить к риску изменения нормативной базы, что, в свою очередь, провоцирует вероятность дестабилизирующего влияния на рынки.

Рынки электроэнергии весьма динамичны. Создание условий конкуренции, приватизация открывают рынок для новых участников, в первую очередь, это относится к оптовому сегменту.

По мнению Сабины Цигельски, особого внимания требуют структурные реформы на розничных рынках. Возобновляемые источники энергии активно влияют на рыночные условия, изменяя их. Кардинальное воздействие на рынки оказывают и новые технологии, такие как «интеллектуальные» энергетические системы и «интеллектуальные» счетчики. Стандартизация и вопросы, связанные с интеллектуальной собственностью, должны также специальным образом учитываться в соответствии с законом о конкуренции.

Основные направления государственной политики оказывают существенное влияние на рыночные условия, на регулирование рынка и применение законодательства о защите конкуренции. К числу наиболее важных вопросов относятся надежность поставок электроэнергии, проблемы охраны окружающей среды (радиоактивные отходы, плотины гидроэлектростанций, парниковый эффект, возобновляемые источники энергии), промышленная политика (конкурентоспособность на мировых рынках, лидеры на внутреннем рынке, субсидии), социальная политика. Органы по защите конкуренции должны включаться в обсуждение и разработку соответствующего законодательства с целью защиты тех решений, которые способствуют развитию конкуренции.

## ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКА: ВЗГЛЯД ЭКСПЕРТОВ ЕС

**Ракель Таррега**, представитель Генерального директората по вопросам конкуренции Еврокомиссии, в своем докладе обобщил европейский опыт формирования конкурентных рынков электроэнергии.

Первый и второй пакеты либерализации энергетического сектора закреплены в директивах, принятых в 1996 и 2003 годах соответственно. Их реализация была направлена на введение таких основных изменений, как:

- открытие оптового и розничного рынков для конкуренции;

# МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

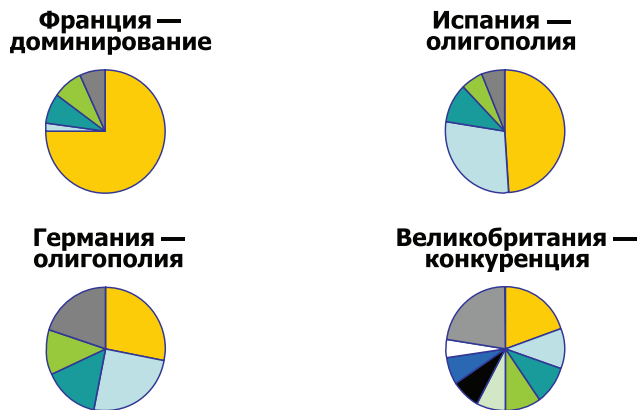


Рис. 1. Примеры уровней концентрации на страновых рынках в ЕС

**Либерализация — длительный процесс, и он еще не закончен. Выгоды от ее реализации трудно поддаются измерению.**

- внедрение правил либерализации (например, отделение монопольной деятельности по передаче электроэнергии по сетям от других видов деятельности и т.д.);
- установление доступа к сетям на основе принципов недискриминационного доступа, прозрачности и регулируемого ценообразования.

В 2004–2005 годах конкуренция развивалась медленно, рынки оставались в основном в пределах национальных границ, отмечались сравнительно небольшие объемы трансграничной торговли и высокий уровень концентрации. Ключевые заинтересованные стороны, ассоциации потребителей и госорганы, были обеспокоены медленными темпами развития оптовых рынков природного газа и электричества, высокими ценами, ограниченным выбором для потребителя.

Еврокомиссия инициировала опрос предприятий сектора для выявления барьеров развитию конкуренции на данных рынках. Было установлено, что барьерами на пути конкуренции в ЕС являются:

- высокий уровень рыночной концентрации (рис. 1);
- сохранение вертикальной интеграции;
- отсутствие прозрачности деятельности компаний, нехватка мощностей межгосударственных ЛЭП, недостаточная интеграция рынков ЕС. Различия в ценах между разными государствами находится в диапазоне +/-50%.

Исходя из сложившейся ситуации были сформулированы **законодательные предложения** по развитию конкуренции на рынках электроэнергетики. Третий энергетический пакет был принят в 2009 году. Он имеет направленность на:

- дальнейшее усиление правил отделения деятельности сетевых операторов от прочих видов деятельности;
- уточнение обязанности регуляторов и укрепление их полномочий;
- повышение уровня евроинтеграции путем создания Агентства и института операторов систем сетей передачи энергии;
- расширение прав потребителей.

Либерализация рынка электроэнергетики сопровождалась значительным числом дел:

- M3440 ENI EDP / GDP (2004);
- M3696 EON/MOL (2005);
- M4197 EON/Endesa (2006);
- M4994 Electrabel/Company national du Rhône (2008 and 2009);
- M5224 EDF/BE (2008);
- M5549 EDF/Segebel (2009);
- M5467 RWE/Essent (2009);
- M5496 Vattenfall/Nuon (2009);
- M4685 ENEL/Acciona/Endesa (2009);
- M5978 GDF Suez/IP (2011).

Правила по разделению деятельности и ужесточение регулирования тарифов привели к росту числа разукрупненных компаний и увеличению объема инвестиций третьих сторон в сетевых операторов.

Либерализация — длительный процесс, и он еще не закончен. Выгоды от ее реализации трудно поддаются измерению. Имеются признаки наличия очевидных преимуществ:

- более эффективное использование потенциала сектора;
- рост производительности труда;
- снижение цен;

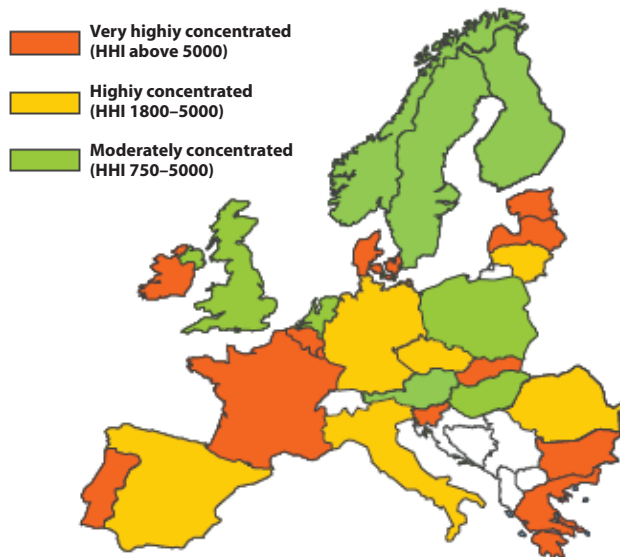


Рис. 2. Рынки стран ЕС являются концентрированными

Interconnection capacity as a percentage of domestic installed capacity

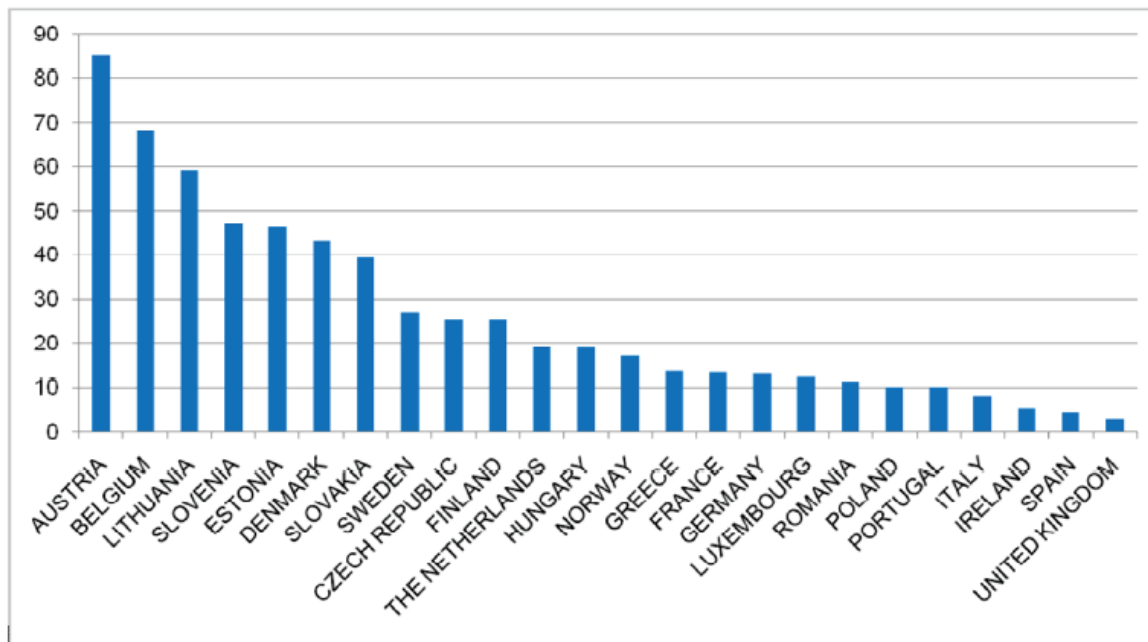


Рис. 3. Мощности межстрановых ЛЭП в процентном отношении к установленной мощности страновых ЛЭП

- эффективные инвестиции в генерирующие мощности;
- отсутствие негативного воздействия на безопасность поставок.

Но либерализация необязательно означает быстрое внедрение условий конкуренции, и в отдельных странах ЕС она еще недостаточна. Рынки ЕС являются концентрированными, они чувствительны к степени рыночной власти участников, поэтому обеспечение конкуренции — ключ к росту выгод для потребителя. В этом направлении еще предстоит большая работа.

Начальная волна либерализации уже сошла на нет, и в секторе не ожидаются большие сделки по консолидации, однако вероятность крупных сделок

проистекает из создаваемых рынком возможностей. Исторически сложившиеся на рынке электроэнергии монополии должны принять факт роста конкуренции на «своих» рынках, но они могут расширяться в сторону «чужих» рынков других стран ЕС.

Либерализация привела к уточнениям в практике работы антимонопольных органов, поскольку в условиях множества рынков, межгосударственных связей, вертикальных связей потребовался более сложный экономический анализ.

Оптовые рынки остаются по преимуществу национальными и при этом концентрированными (рис. 2). Лишь в семи не самых крупных государствах ЕС (Австрия, Бельгия, Литва, Словения, Эстония, Дания,

Таблица 1. Формы организации оптовых рынков электроэнергии в странах ЕС

| Виды торговли  | Государства   |
|--|---|
| В основном спотовая биржевая торговля  | Испания, Италия, Греция, Ирландия, страны Северной Европы       |
| Значительная спотовая биржевая торговля + очень большой рынок фьючерсной торговли (через брокеров) | Германия, Нидерланды  |
| Значительный рынок фьючерсной торговли (через брокеров) + двусторонняя торговля                    | Великобритания  |
| Внутренняя и двусторонняя торговля   | Австрия, Польша, страны Балтии                                  |
| В основном внутренняя торговля + некоторый объем брокерской и биржевой торговли                    | Португалия, Франция, Бельгия, Чехия, Венгрия, Словакия, Румыния |
| В основном внутренняя торговля   | Болгария, Кипр, Мальта  |

Таблица 2. Структура генерирующих мощностей рынка Северного пула

| Источник энергии                        | Дания | Финляндия | Норвегия | Швеция | Итого | %   |
|---|-------|-----------|----------|--------|-------|-----|
| Энергия ветра                           | 8,9   | 0,5       | 1,3      | 6,1    | 16,7  | 4   |
| Прочие возобновляемые источники энергии | 2,4   | 10,5      | 0        | 11,2   | 24,1  | 6   |
| Углеводородное топливо                  | 21,8  | 24,2      | 4,8      | 5,4    | 56,1  | 15  |
| Ядерная энергия                         | 0     | 22,3      | 0        | 58,0   | 80,3  | 21  |
| Гидроэнергия                            | 0     | 12,3      | 121,4    | 65,8   | 199,4 | 53  |
| Прочие источники энергии                | 0     | 0,7       | 0        | 0      | 0,7   | 0   |
| Всего                                   | 33,1  | 70,4      | 127,4    | 146,4  | 377,4 | 100 |

Словакия) мощность межстрановых ЛЭП достигает 40% и более (до 85%) от страновой установленной мощности ЛЭП. Во всех остальных государствах она ниже 25% — до 5% (рис. 3).

Не только технологические ограничения препятствуют формированию единого электроэнергетического рынка Европы, определенные институциональные проблемы могут возникать и вследствие различной организации оптовых рынков электроэнергии в странах ЕС (табл. 1).

Вместе с тем, в официальных прогнозах КЕС остается оптимистичной и рассчитывает сформировать единую электроэнергетическую карту Европы с 2014 года. Однако с учетом совокупности обстоятельств, описанных выше, это весьма проблематично.

**ОПЫТ РЫНКОВ ЭЛЕКТРОЭНЕРГИИ СЕВЕРНОГО ПУЛА**

Рынок электроэнергии стран Северной Европы проанализировал в своем докладе старший инспектор по расследованиям Агентства по вопросам конкуренции

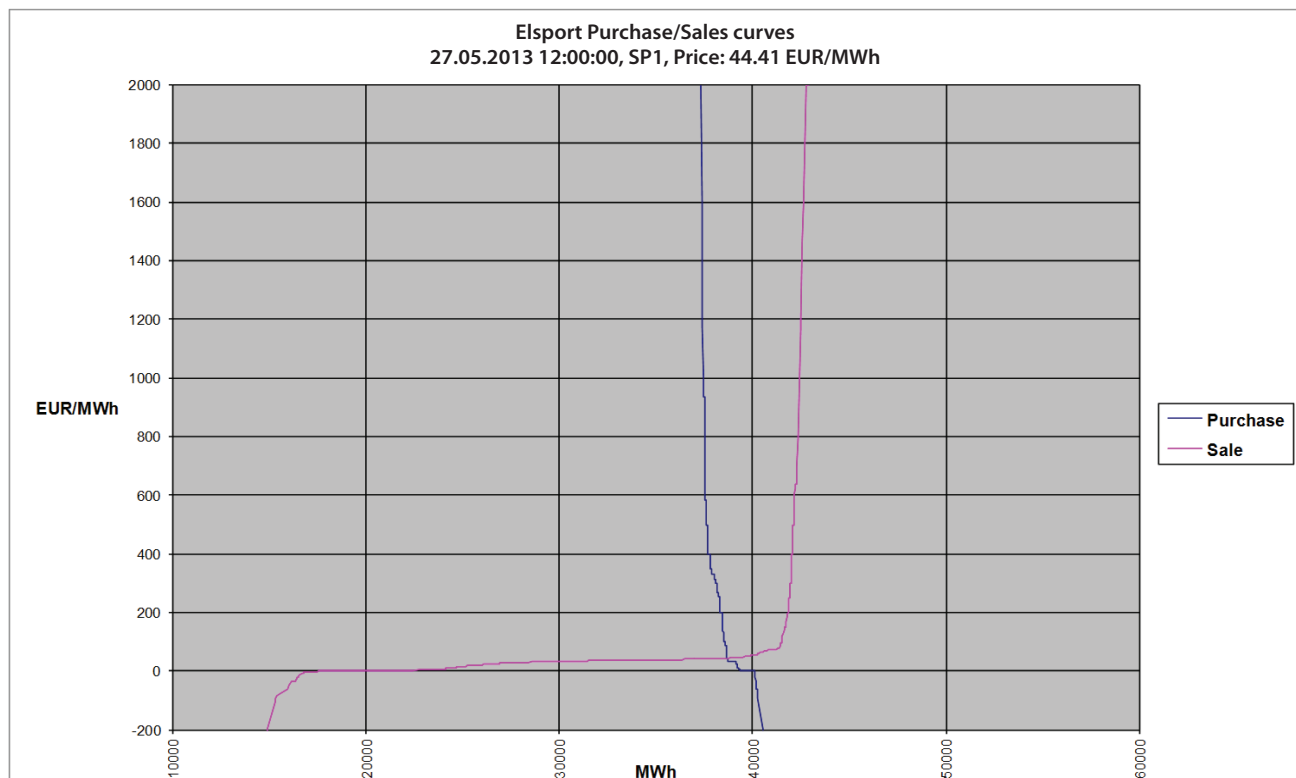


Рис. 4. Кривые покупок/продаж на Элспоте на 12.00 27.05.2013 г. Цена 44.41 евро/ МВт/ч

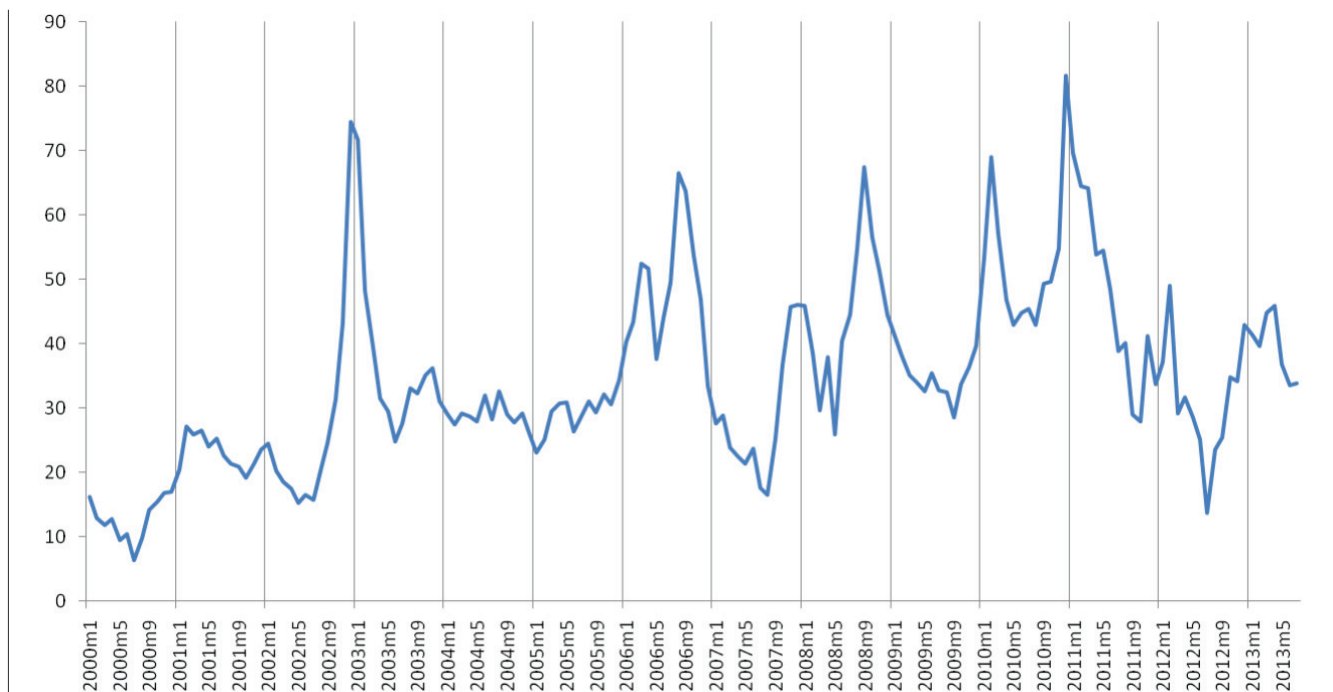


Рис. 5. Динамика цен на электроэнергию с 2000 по 2013 годы

и делам потребителей Финляндии **Олли Кауши**. Он выделил следующие основные моменты:

- 1) регулирование на национальных рынках было отменено, и они слились в объединенный рынок стран Северной Европы, куда вошли:
  - Норвегия (1991);
  - Швеция (1996);
  - Финляндия (1998);
  - Дания (1999–2000);
  - Страны Балтии (2010);
- 2) общий рынок Северного пула был создан в 1996 г.;
- 3) **главный мотив для создания общего рынка** — повышение эффективности производства электроэнергии путем взаимодополняемости предприятий, работающих на источниках термальной и гидро- (Норвегия, Швеция) энергии (табл. 2);
- 4) в периоды пиковой нагрузки гидроэлектростанции могут работать вместо дорогостоящих мощностей;
- 5) в периоды между пиковыми нагрузками мощности предприятий непрерывного цикла, которые обеспечивают базовую нагрузку, могут способствовать рациональному накоплению воды в водохранилищах;
- 6) направление торговли между странами определяется наличием гидроэлектростанций.

### Элспот (*Elspot*)

На рынке Северного пула работает площадка по торговле на сутки вперед — Элспот:

- участники рынка предоставляют на предстоящий день графики «цена–количество» в разбивке по часам;
- заявки со стороны спроса и предложения сводятся воедино, проводится единый ценовой аукцион и формируется клиринговая цена, которую называют **системной** ценой (рис. 4);
- если рынок не формирует клиринга по системной цене вследствие наличия «узких мест», создаются отдельные ценовые зоны (в настоящее время в Северном пуле существует 15 ценовых зон, для сравнения: в России — 23 зоны свободного перетока);
- через систему Элспот совершаются сделки, которые удовлетворяют более 80% потребностей стран Северной Европы в электроэнергии.

### Среднемесячная системная цена Северного пула (€/MWh) 2000–2013 гг.

Всплески цен на рынках электроэнергии (рис. 5) — явление обычное, обусловленное нечувствительным к ценам спросом, ограничениями на объем производства и отсутствием возможности для хранения электроэнергии. Согласно экономической теории, «на совершенном конкурентном краткосрочном спотовом рынке («на сутки вперед») и в отсутствие ограничений в части потенциала генерирования электричества цены устанавливаются в соответствии с краткосрочными предельными затратами станции,<sup>2</sup> производящей последнюю единицу

<sup>2</sup> Это, главным образом, стоимость топлива и некоторых других менее существенных переменных производственных затрат.

## Традиционный обзор рынка электроэнергии и основных игроков на рынке

Autoriteit  
Consument & Markt

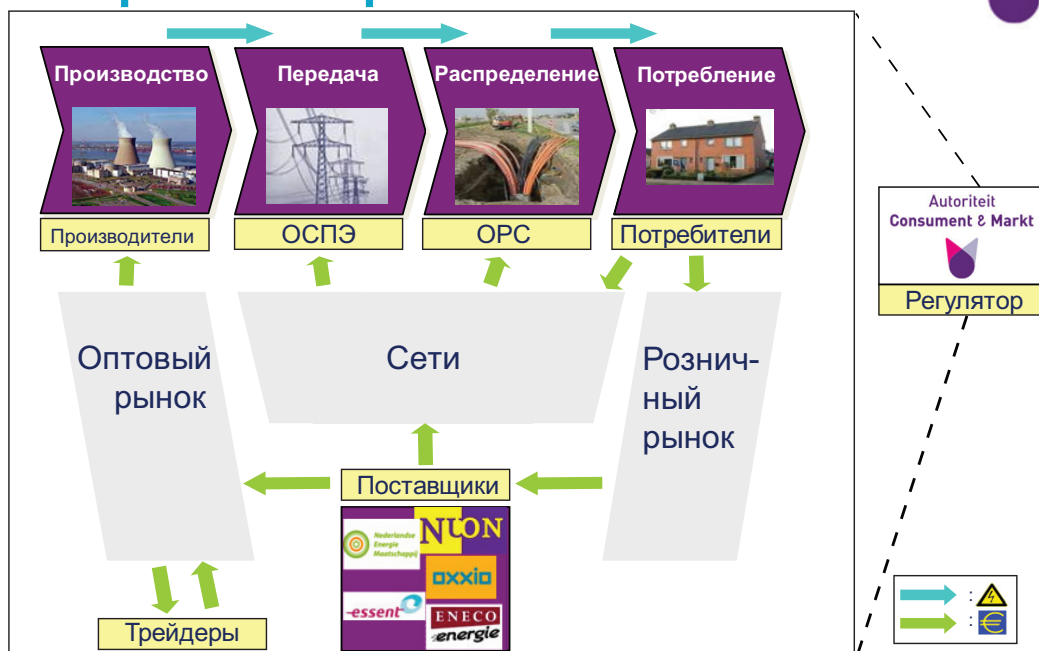


Рис. 6. Традиционный подход к обзору рынков электроэнергии

электроэнергии, требуемую для удовлетворения спроса в то время дня. Формируемая цена определяет доходы не только владельца такой «замыкающей» электростанции, но и всех других операторов».<sup>3</sup>

На рынке стран Северной Европы маргинальные затраты не так-то легко определить, поскольку запасы воды создаются, в том числе, и исходя из оценки производителями не вложений, а рыночных условий в будущем. Рыночная сила владельца запасов воды в водохранилищах меняет модель его поведения. Доминирующие на рынке производители электроэнергии на гидроэлектростанциях могут контролировать довольно большую часть общих запасов воды в водохранилищах.

Однако рыночная сила оказывает влияние на уровни цен только в те годы, которые характеризуются исключительной гидрологической обстановкой. Всплеск цен в 2002–2003 годах был связан предположительно с реализацией такой рыночной силы. Однако в долгосрочном плане рынок стран Северной Европы вряд ли сильно пострадает от реализации рыночной силы на системном уровне ввиду большой доли производителей электроэнергии на гидроэлектростанциях, которые работают в режиме ценопринимания (*price-taking*). В то же время из-за ограничений на передачу электроэнергии проявление рыночной силы возможно на региональном уровне.

<sup>3</sup> См. упомянутую ранее презентацию Ракель Таррега на данном семинаре.

### Другие рынки оптовых продаж электроэнергии

Наряду с Элспот в Северном пуле существуют другие рынки оптовых продаж.

#### Система Элбас (*Elbas*):

- рынок поставок электроэнергии в пределах суток — сделки закрываются за один час до поставки; плата как при аукционе, когда сравниваются цены предложения;
- для согласования изменений рыночных условий после закрытия системы Элспот;
- ценовой арбитраж должен обеспечить, чтобы  $PElspot = E(Pelbas)$ .

#### Балансирующий рынок (регулируемый рынок электроэнергии):

- ОСПЭ отвечает за баланс между предложением и спросом;
- возникновение непредвиденных обстоятельств приводит к тому, что требуется вносить корректировки в объем входящей и забираемой из энергосистемы электроэнергии;
- общий рынок стран Северной Европы — все участники рынка внесены в список в соответствии с затратами на производство продаваемой ими электроэнергии, отпуск продукции осуществляется в порядке их возрастания;

## Современное представление о рынке электроэнергии и об основных игроках на рынке



Рис. 7. Современное представление о рынках электроэнергии и их основных игроках

- предложения увеличить объем производства или сократить объем потребления (в 15 минутном интервале).

### Финансовый рынок:

- форварды, фьючерсы и опционы, контракты на разницу в региональной цене;
- торговля на бирже *Nasdaq OMX Commodities*.

### ОПЫТ ГОЛЛАНДИИ

С докладом на тему «Подходы к регулированию рынка электроэнергии в Голландии» выступила представитель конкурентного ведомства Голландии **Дэбби ван дер Плуийм**. Доклад на тему «Конкуренция и развитие энергетической системы на рынке электроэнергии в Голландии» представил **Эдвин Эделенбос**, другой представитель конкурентного ведомства этой страны.

К рынкам электроэнергии и газа в Голландии уже не подходят как к простой производственной цепочке от производства (добычи) энергоресурса, его транспортировки до потребителя и к конечному потреблению (рис. 6). Рынки воспринимаются как более сложные цепочки взаимоотношений по трем основным направлениям: наряду с производственным циклом во внимание принимаются

сопряженные цепочки взаимоотношения энергетики, экономики, окружающей среды и т.п., а также жизненные циклы технологий в производственном и сопряженном циклах (рис. 7). При этом кардинальным является поворот лицом к потребителю — от регулирования к довольным потребителям.

Устойчивость развития идет рука об руку с другими ожиданиями, характерными для этой системы. Так, доступность и надежность поставок сохраняются как важные цели, стоящие перед энергетическим сектором экономики. Интеллектуальные сети энергоснабжения являются ключевым элементом системы, позволяющим собрать воедино интересы и ожидания всех участников рынка. Внедрение интеллектуальных сетей требует обсуждения роли и ответственности субъектов рынка. Работа интеллектуальных энергетических систем ставит вопросы, связанные с разделением сферы господства свободного рынка от регулируемой сферы.

Необходимо найти ответ на ряд вопросов. Нужны ли стимулы для внедрения интеллектуальной сети энергоснабжения, и если «да», то кто должен создавать эти стимулы? Как разделить выгоды от управления спросом? Кто обеспечивает поставку и обслуживание интеллектуальных счетчиков?



## Структура рынка оптовых продаж

### Оптовый рынок электроэнергии

Autoriteit  
Consument & Markt

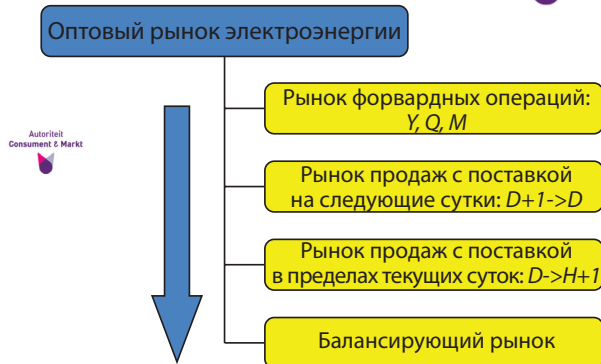


Рис. 8. Структура рынка оптовых продаж

Инновационная политика требует большего, чем просто регулирование тарифов, в том числе, изменений в характере работы регулирующих органов, которые в разных странах наделены разными полномочиями. Параметры регулирования и рыночные условия в различных регионах могут потребовать специфических для данных рынков решений. Регулирование должно способствовать развитию системы в целом, а не принятию отдельных специальных решений. Необходимо, чтобы регулирование сочетало, с одной стороны, гибкость в отношении сценариев развития ситуации в будущем, а с другой — предсказуемость ситуации для тех, кто инвестирует в энергетические сети.

Рынок оптовых продаж электроэнергии является свободным (рис. 8) и традиционно для современных рынков содержит форвардный рынок (годовые, квартальные и месячные контракты), рынок «на сутки вперед», рынок «на следующий час», балансирующий рынок.

### Розничный рынок электроэнергии

#### Со стороны предложения:

- в Голландии более 40 энергоснабжающих организаций (все имеют лицензии);
- положение традиционных компаний-доминантов не меняется вследствие слияний и поглощений;
- после либерализации рынка ни одна из вновь появившихся компаний не получила существенной доли на рынке;
- международные слияния и поглощения оказывают воздействие на рынок, однако не ведут к значительным изменениям.

#### Со стороны потребления:

- после либерализации рынка более 50% всех домашних хозяйств сменили поставщиков электроэнергии;



- проведение аукционов и внедрение интеллектуальных счетчиков ведет к увеличению количества случаев смены поставщиков;
- рост числа контрактных и тарифных схем для потребителей;
- увеличение числа энергоснабжающих организаций и игроков, занимающих свои ниши на рынке.

### МЕТОДЫ ТАРИФНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

**Cost plus** — регулирование на основе принципа «затраты плюс»: тарифы покрывают фактические затраты на производство электроэнергии плюс какую-то прибыль.

**Rate-of-return** — регулирование по принципу нормы прибыли: тарифы покрывают фактические затраты на производство электроэнергии плюс какую-то норму прибыли на вложенный капитал.

**Price cap** — регулирование по принципу «потолок роста цен»: тарифы основаны на ожидаемой границе доходности.

**Yardstick** — регулирование по показателям сопоставимого рынка: тарифы покрывают затраты, обеспечивающие эффективную работу при тарифах сопоставимого уровня (*benchmarking*).

## Установление тарифов на передачу электроэнергии методом *Yardstick*

Autoriteit  
Consument & Markt



### Регулирование:

- Фирма А работает с убытком и должна работать более эффективно, чтобы получить разумную прибыль
- Чрезмерная прибыль фирмы В сократилась до разумной величины, которая обеспечивает эффективную работу
- И у фирмы А, и у фирмы В имеются сильные стимулы для эффективной работы

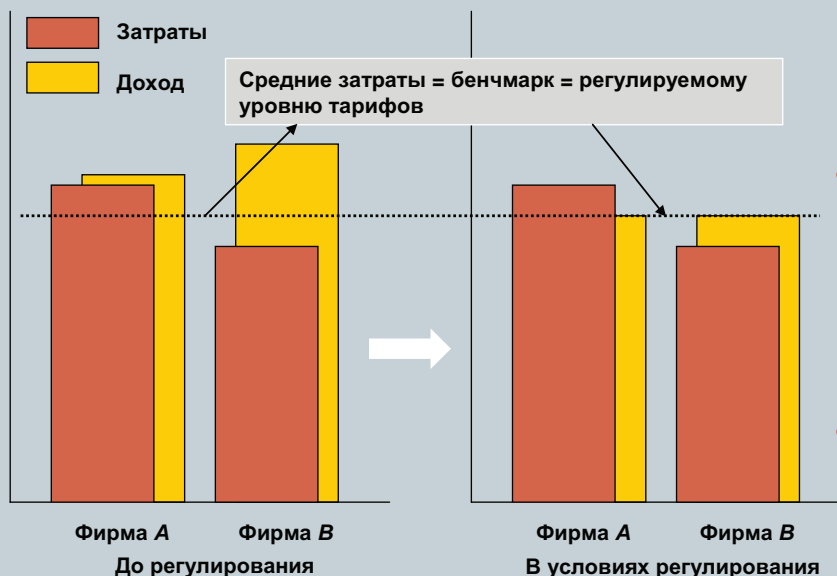


Рис. 9. Установление тарифов на передачу электроэнергии методом *Yardstick*

### Состояние рынка в будущем:

- массовое внедрение интеллектуальных счетчиков приведет к тому, что к 2020 году на их долю будет приходиться 80% рынка;
- ожидается, что все большее количество потребителей станут одновременно и производителями электроэнергии — «просьюмеры»;
- на рынке появятся более сложные продукты, например, по управлению спросом.

### Роль Агентства по потребителям и рынкам

Конкуренция на рынке определяется в соответствии с общим Законом о конкуренции, однако перед регулятором — Агентством по потребителям и рынкам (АПР) — стоят некоторые специфические для данного сектора экономики задачи:

- мониторинг ситуации на рынке;
- обеспечение прозрачности отношений;
- содействие региональной интеграции рынка (Северо-Западной Европы).

Решению поставленных задач способствует, в том числе, совмещение функций по защите

конкуренции, регулированию тарифов естественных монополий (электроэнергия, газ, транспорт, связь) и защите прав потребителей.

В сфере регулирования и контроля деятельности энергетических и газовых сетей стоят следующие задачи:

- установление тарифов на передачу электроэнергии и газа;
- контроль за качеством сетей;
- контроль финансового состояния компаний, обслуживающих деятельность сетей;
- обеспечение доступа третьих лиц к сетям.

Из набора возможных методов тарифного регулирования АПР с 2001 года применяет рыночный метод *Yardstick* — регулирование по показателям сопоставимого рынка, сущность которого проиллюстрирована на рис. 9: основанное на анализе рынка стимулирующее регулирование заставляет неэффективные фирмы А, работающие с убытком, функционировать более эффективно, чтобы получить разумную прибыль, в то же время чрезмерная прибыль фирм В

Таблица 3. Рыночные индикаторы функционирования и развития регулируемых компаний

| Показатель  | Пояснение  | Значение  |
|---|--|-----------|
| <i>EBIT</i> /валовые расходы на уплату процентов  | Прибыль до уплаты процентов и налогов ( <i>EBIT</i> ) должна превышать процентные платежи минимум в 1,7 раза   | >1,7      |
| ( <i>FFO</i> + валовые расходы на уплату процентов)/+ валовые расходы на уплату процентов | Денежный поток, полученный в результате ведения хозяйственной деятельности ( <i>FFO</i> ), должен превышать + валовые расходы на уплату процентов минимум в 2,5 раза | >2,5      |
| <i>FFO</i> /Общая сумма долга   | Денежный поток, полученный в результате ведения хозяйственной деятельности ( <i>FFO</i> ), должен быть достаточным, чтобы выплатить все долги в течение 9 лет        | >0,11     |
| Общая сумма долга/Общая сумма активов (активы + долг)                                     | Составляет максимум 60% для полностью несвязанных ОРС и ОСПЭ, максимум 70% для полностью несвязанных ОРС   | < 0,6/0,7 |

Среднегодовая сумма, уплачиваемая домашними хозяйствами S1 2013

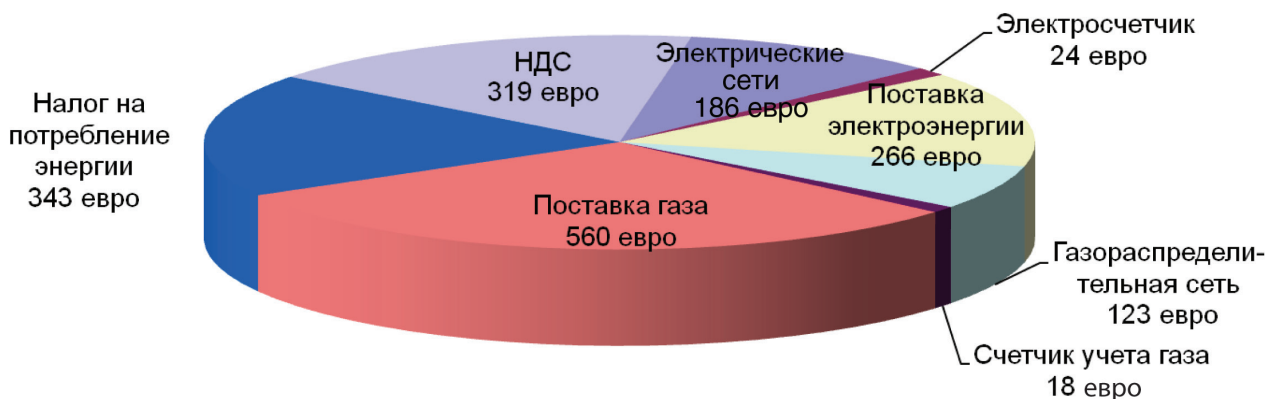


Рис. 10. Структура и объем оплаты за электроэнергию и газ потребителями в Голландии

сокращается до разумной величины, которая обеспечивает эффективное функционирование и развитие.

АПР не только концентрируется на тарифах, но и уделяет внимание обеспечению контроля за соблюдением требуемых условий доступа к услугам магистральных и распределительных электрических сетей в соответствии с положениями национального и европейского Сетевых кодексов. Несоблюдение установленных условий доступа



и недостаточная прозрачность деятельности сетевых операторов легко может приводить к дискриминации между участниками рынка.

АПР проводит постоянный мониторинг рыночных индикаторов функционирования и развития компаний энергетики (табл. 3).

Регулирование тарифов распределительных сетевых компаний позволяет конечным потребителям экономить расходы, структура и объемы которых показаны на рис. 10. В период между 2001 и 2011 годами оценка сбережений составила 4,6 млрд евро. В среднем домашнее хозяйство платило в 2011 году примерно 380 евро за транспортировку газа и электроэнергию, по сравнению с 330 евро в 2001 году. Однако с учетом инфляции за данный период уровень платежей снизился до 305 евро. В целом же ежегодные расходы домохозяйств в 2011 году в Голландии превысили уровень 2001 года, что обусловлено общим уровнем инфляции, которая за 2001–2011 года составила 24%.

**Голомолзин А. Н.,**  
к.т.н.,  
заместитель руководителя  
ФАС России

# ОБМЕН ИНФОРМАЦИЕЙ ПРИ ВЗАИМОДЕЙСТВИИ АНТИМОНОПОЛЬНЫХ ОРГАНОВ\*

## ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ

На сегодняшний день проблемы взаимодействия антимонопольных органов различных стран при проведении международных расследований остро стоят перед представителями конкурентного сообщества. В числе наиболее важных — вопросы ограничения обмена информацией между антимонопольными ведомствами.

Состоявшийся 11 сентября 2013 года в г. Иркутске в рамках международного мероприятия «День конкуренции в России» круглый стол «Взаимодействие антимонопольных органов: обмен информацией», проведенный ФАС России при поддержке некоммерческого партнерства «Содействие развитию конкуренции в странах СНГ», еще раз доказал, что вопросы взаимодействия антимонопольных органов являются ключевыми для международных организаций.

Как отметили представители Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), международные организации сами не вовлечены в процесс обмена информацией, но предоставляют для этого свои площадки, анализируют и систематизируют опыт различных стран в данной области.

Джон Дэвис, глава конкурентного отдела ОЭСР, подчеркнул, что теме обмена информацией уделяется особое внимание в ходе опросов конкурентных ведомств, ежегодно проводимых организацией. Основываясь на полученных данных, ОЭСР сделала теоретические и методологические выводы, позволяющие взглянуть на современное состояние обмена информацией со стороны.

Прежде всего, по данным ОЭСР, сотрудничество между антимонопольными органами на сегодняшний день нельзя назвать системным явлением — случаи успешного взаимодействия единичны и являются, скорее, исключением из правил. Как показал опросник ОЭСР за 2012 год, большинство государств (включая страны-члены ОЭСР) не имеют подобного опыта. Кроме того, из полученных данных следует, что реальные

партнерские отношения складываются в основном в сфере контроля слияний, реже — при расследовании картелей и практически отсутствуют при расследовании дел о злоупотреблении доминирующим положением.

В то же время ОЭСР выделяет отдельные общие сложности, ограничивающие процесс обмена информацией и придающие этой проблеме всеобщий и системный характер. По мнению Джона Дэвиса, основное внимание уделяется процессам и процедурам, а предметные аспекты дела отходят на второй план. Так, понятие «конфиденциальность» в разных странах имеет различное смысловое значение, и ответственность за разглашение соответствующей информации также установлена различная. И другой пример: в одних государствах за картельный сговор установлена уголовная ответственность, в законодательстве же других — отсутствует даже само понятие «картель». Только этот факт может сделать совместное расследование практически невозможным.

В то же время существует важный практический вопрос по программе смягчения ответственности: в какой юрисдикции подавать заявку и каковы будут последствия для компании в каждом конкретном случае в зависимости от юрисдикции, где заявка подана не была. Эта проблема до сих пор требует решения на процедурном уровне.

По мнению Джона Дэвиса, в условиях такого правового «несовершенства» первостепенное значение приобретают реальные, в том числе межличностные, отношения между конкурентными ведомствами различных стран. Обмен информацией — именно та часть работы антимонопольного органа, которая в отсутствие определенных правовых рамок и процедур основана на доверии.

\* По материалам Круглого стола «Взаимодействие антимонопольных органов: обмен информацией», 11 сентября 2013 года, г. Иркутск.



**ЮНКТАД** в своей деятельности также уделяет повышенное внимание взаимодействию антимонопольных органов. По сути, сама Конференция является площадкой, которая собирает представителей антимонопольных органов различных стран, открывая возможности для обсуждения проблем межведомственного взаимодействия. В рамках своей работы организация апеллирует к важности «управления знанием». Способствуя становлению конкурентного законодательства в развивающихся странах, ЮНКТАД рассматривает международное сотрудничество и взаимодействие между ведомствами как ценность не только с точки зрения проведения конкретного расследования, но и с точки зрения обмена знаниями и методологией развития конкурентной политики.

Что касается вопросов взаимодействия при расследованиях нарушений антимонопольного законодательства, то ЮНКТАД подчеркивает необходимость обмена информацией не только по одному конкретному делу, но и в более широком ракурсе. С этой целью на базе ЮНКТАД функционирует информационная платформа для государств Латинской Америки и Африки, целью которой, на первый взгляд, является простое информирование о расследуемых картелях. Однако ее значение гораздо шире, поскольку знания о нарушении какой-либо компанией конкурентного законодательства в одном государстве привлекут к ней внимание антимонопольных органов других стран.

Глава отдела по конкуренции ЮНКТАД *Хассан Какайя* рассказал о расследовании картеля на рынке жидкого кислорода, который применяется в медицинских и военных учреждениях. В картель на протяжении 12 лет было вовлечено 5 фармацевтических компаний, осуществлявших свою деятельность на территории семи стран Латинской Америки. Причем из-за отсутствия механизмов взаимодействия между конкурентными ведомствами каждая страна расследовала данный картель как национальный, не подозревая, что в соседнем государстве ведется параллельное расследование. По прошествии 10 лет, когда выяснилось, что картель носит международный характер, страны пришли к выводу о высоком значении межгосударственного сотрудничества для пресечения подобных ситуаций в будущем. В результате было заключено множество двусторонних и многосторонних соглашений и меморандумов. Теперь, по словам представителей ЮНКТАД, сотрудничество между странами Латинской Америки ведется настолько интенсивно, что по своим формально-юридическим признакам выходит за рамки подписанных соглашений.

ЮНКТАД подчеркивает важность заключения между конкурентными ведомствами соответствующих соглашений и меморандумов о взаимопонимании, позволяющих обмениваться неконфиденциальной информацией уже на ранних этапах расследования, а также роль укрепления взаимопонимания и доверия между конкурентными ведомствами,

поскольку только при таком подходе сотрудничество может носить конструктивный характер.

С практической точки зрения интересен опыт обмена информацией (в том числе, конфиденциальной) **Европейской комиссии**, которую на круглом столе представлял координатор по внешним связям директората Европейской комиссии *Даг Йоханссон*. По его мнению, обмен информацией критически важен для проведения расследований, имеющих трансграничный характер. В рамках Европейского союза функционирует Европейская конкурентная сеть (ЕКС), которая на сегодняшний день является самым обширным образованием подобного рода, одна из основных целей которого — обмен информацией и проведение совместных расследований.

Даг Йоханссон сравнивает дело о нарушении антимонопольного законодательства с «пазлом», кусочки которого могут находиться на территории различных государств. Целью создания ЕКС стало, как раз, обеспечение сбора этого антимонопольного «пазла» на территории Европейского союза.

В рамках ЕС ведется многосторонний обмен информацией как непосредственно между антимонопольными органами, так и через Европейскую комиссию (ЕК). Тем не менее, полномочия ЕК ограничиваются только территорией Европейского союза, далее Комиссия сталкивается с теми же проблемами, что и другие конкурентные ведомства.

Представитель ЕК поднял также тему обмена конфиденциальной информацией в рамках Соглашения 2-го уровня, заключенного между Европейским союзом и Швейцарией, в соответствии с которыми страны могут делиться конфиденциальными сведениями на строгих условиях, обеспечивающих высокую степень защиты.

Даг Йоханссон подчеркнул, что обмен информацией является дорогой с двусторонним движением, когда антимонопольные органы всех сторон заинтересованы как в получении, так и в предоставлении данных. Координатор по внешним связям директората Европейской комиссии уточнил, что использование информации должно идти параллельно и не вступать в противоречие с законодательством ни одной из стран.

Однако Даг Йоханссон с сожалением отметил, что, несмотря на положительную динамику развития взаимодействия между антимонопольными органами европейских государств, все еще существует ряд проблем, с которыми приходится сталкиваться Европейской комиссии в ходе практической деятельности. Так, все доказательства по делу можно разделить на данные «разведки», которые получены неофициальным путем, и сведения, поступившие по официальным каналам. Степень законности любой полученной информации определяется законодательством каждой страны. Например,

в Европейском Союзе интервьюирование или приватная беседа считаются данными «разведки» и не относятся к «легально» полученной информации. И еще один пример: в США в рамках расследования дела сотрудники Федеральной комиссии по торговле могут без предупреждения прийти на собрание в проверяемую компанию, в ЕС же Европейская комиссия должна заранее уведомить предприятие, что в его отношении ведется расследование о нарушении конкурентного законодательства. Именно поэтому проблемы обмена данными «разведки» и подтверждения их подлинности до сих пор остаются нерешенными.

Как и остальные участники Круглого стола, представитель ЕК отметил, что крайне важно повышать степень доверия между антимонопольными органами разных стран и укреплять уверенность в том, что предоставленная по делу информация будет надежно защищена, — на сегодняшний день это обязательное условие обмена конфиденциальными сведениями: факт их разглашения может надолго запятнать репутацию конкурентного ведомства в глазах как зарубежных коллег, так и бизнес-сообщества.

С практической точки зрения интерес представляет **позиция конкурентного ведомства Италии**, изложенная старшим юрисконсультom *Жанлукой Сепе*, который отметил, что краеугольной проблемой в этом вопросе является отсутствие мотивации у самих конкурентных ведомств развивать партнерство. По словам докладчика, за последние 10 лет не поступило ни одного предложения о сотрудничестве от стран, не входящих в ЕС. Кроме того, для эффективного обмена информацией необходимо, прежде всего, добиваться сближения правовых рамок, гармонизации конкурентного законодательства всех стран. Жанлука Сепе считает, что будущее за многосторонними соглашениями, но в процессе их реализации придется столкнуться со значительными сложностями из-за существующих различий в законодательстве.

Для более глубокого понимания реалий практики выстраивания отношений между конкурентными ведомствами различных стран при расследовании международных картелей в рамках круглого стола была смоделирована гипотетическая ситуация. Согласно разработанному сценарию ФАС России приступает к расследованию картеля, доказательства существования которого находятся на территории Казахстана, Украины, Бельгии и Японии. В рамках инициированного расследования российский антимонопольный орган приглашает к сотрудничеству конкурентные ведомства этих стран для сбора доказательств, проведения совместных проверок и в конечном итоге для раскрытия картеля.



Основная задача, которая стояла перед участниками «деловой игры», — обсудить возможности и ограничения практического сотрудничества при расследовании нарушений антимонопольного законодательства. В ходе обсуждения смоделированной ситуации выяснилось, что главным условием обмена сведениями стало наличие формального соглашения между странами, позволяющего или обязывающего предоставлять имеющиеся данные (в том числе, конфиденциальные). Так, между Россией, Белоруссией и Казахстаном действует Соглашение о единых принципах и правилах конкуренции от 9 декабря 2010 года, которое закрепляет возможность обмена конфиденциальной информацией. Тем не менее, даже этот документ не обязывает стороны делиться такими сведениями или каким-либо образом содействовать расследованию. Что касается других стран, то помощь в проведении расследования, скорее, будет трактоваться как жест доброй воли, а не как формально-юридическая процедура, установленная в соответствующем акте. Здесь же встает вопрос о формальности проведения такого расследования и взаимном интересе сторон. Если его не существует, то даже закрепленные в документах формы сотрудничества и обмена информацией сведутся к беспредметной переписке между ведомствами.

В этом аспекте возникает проблема одномоментности проведения процедур, «рейдов на рассвете», обусловленная различиями в часовых поясах, например, между Брюсселем и Токио: пока идет проверка в одной стране, в другом государстве вся важная информация может быть уничтожена.

Таким образом, подводя итоги круглого стола «Взаимодействие антимонопольных органов: обмен информацией», можно прийти к выводам, имеющим важное значение для дальнейшей проработки проблемы.

1. Главным практическим препятствием плодотворного сотрудничества в сфере обмена информацией являются различия в законодательствах стран. Дальнейшая работа в этом направлении должна

идти по пути сближения и гармонизации законодательств различных государств на основе лучшего мирового опыта. Только в условиях реального смыслового и процедурного сближения конкурентных законодательств вопрос об обмене информацией и сотрудничестве будет решаться более оперативно. Кроме того, необходимы многосторонние международные соглашения, которые регулировали бы основные, базисные моменты взаимодействия.

2. Конкурентные ведомства должны проявлять интерес к взаимному сотрудничеству, расширять сеть контактов, подписывать новые соглашения (включая Соглашения 2-го уровня). Как показывает практика, именно на основе таких формальных документов в настоящее время может вестись результативное взаимодействие конкурентных ведомств и идти активный обмен информацией (примерами являются государства ЕС и Швейцария, Япония и Канада).

3. Необходимо повышать доверие к антимонопольному органу в глазах как бизнес-сообщества, так и зарубежных коллег, формировать позитивный имидж открытого ведомства, которому можно доверять и которое ни при каких обстоятельствах не допустит разглашения полученных сведений. С этой целью следует задействовать все современные имиджевые технологии — от установления неформальных личных контактов до адвокации собственной деятельности на международном уровне. Крайне важно не допускать прецедентов разглашения данных, полученных от зарубежного конкурентного ведомства, так как даже единичный случай способен подорвать доверие к антимонопольному органу в глазах мировой общественности и бизнес-сообщества и привести к скептической оценке деятельности ведомства, а также к отказу в предоставлении информации в рамках расследований в дальнейшем.

Вопрос о возможностях и ограничениях обмена информацией между антимонопольными органами в современных условиях глобализирующихся рынков стоит как никогда остро. Его нельзя решить в кратчайшие сроки, поскольку существует слишком много факторов, препятствующих такому обмену. Тем не менее, важность обсуждения поставленных проблем на международном уровне и привлечение к ним внимания мировой общественности может существенно ускорить принятие глобальных решений в этом направлении, поскольку главным условием успеха в данном вопросе является взаимный интерес.

**Позднякова А. Э.**,  
главный специалист-эксперт  
Управления международного  
экономического сотрудничества  
ФАС России

# ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНКУРЕНТНЫХ ВЕДОМСТВ

## ПО МАТЕРИАЛАМ ИЗДАНИЯ «ВСЕМИРНЫЙ ОБЗОР ПО КОНКУРЕНЦИИ»

Исследование эффективности реализации конкурентной политики в стране связывают с макроэкономическими тенденциями и выстроенной системой регуляторов. Нормативно-правовые регуляторы и активность/рациональность их применения институтами власти играют значительную и нередко разновекторную роль в развитии конкуренции в обществе.

**О**собая роль в поддержании конкурентного равновесия принадлежит конкурентному ведомству, которое, с одной стороны, выступает арбитром конкурентных процессов, а с другой — может оказать через систему инструментальных норм и воздействий отрицательное влияние на рыночное равновесие.

Наиболее комплексный и методически проработанный подход к оценке эффективности реализуемой в странах конкурентной политики применяется в рамках аналитической деятельности ОЭСР. Он подразумевает как оценку общеэкономической политики, в той ее части, которая оказывает влияние на состояние конкурентной среды, так и оценку устойчивости, масштабов деятельности конкурентного ведомства (КВ), предопределяющих его эффективное вмешательство в работу компаний, функционирующих на рынке, а также адвокати-рование конкуренции, ориентированное, в первую очередь, не на текущее состояние конкурентной политики, а на ее будущее развитие.

### ОЦЕНКА ОЭСР ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ НА ОСНОВЕ ПОКАЗАТЕЛЕЙ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТОВАРНЫХ РЫНКОВ<sup>1</sup>

Единственной из частных организаций, которая непосредственно осуществляет оценку эффективности деятельности КВ, является независимое издание «Всемирный Обзор по Конкуренции»<sup>2</sup>. Оно формирует Рейтинг эффективности деятельности КВ<sup>3</sup>, главная цель которого — определение тенденций, складывающихся на товарных рынках,

**Наиболее комплексный и методически проработанный подход к оценке эффективности реализуемой в странах конкурентной политики применяется в рамках аналитической деятельности ОЭСР.**

установление позиций конкурентных ведомств (КВ) в практике правоприменения и функционирования регуляторов конкурентных процессов, выработка рамочных положений и стратегий регулирования, выявление возможностей ухода от излишнего администрирования и воздействия КВ на рынок.

Далее рассмотрим ряд наиболее значимых, с точки зрения данной работы, методологических положений построения Рейтинга, существующих методов оценки.

При формировании Рейтинга ВОК использует два метода оценки эффективности деятельности КВ — отчетный и опросный.

**Отчетный метод** предполагает оценку полученной от КВ, участвующих в рейтинговании, статистической и качественной информации, охватывающей широкий круг вопросов, характеризующих деятельность ведомства.

**Опросный метод** осуществляется на основе изучения мнений отечественных и зарубежных специалистов, которые непосредственно взаимодействуют с национальными конкурентными ведомствами в своей практической деятельности.

Кроме того, ВОК дополнительно проводит анализ информации из открытых источников о деятельности конкурентного ведомства (описание дел, статистика, мнения экспертов, интервью со специалистами КВ и т.д.), размещаемой как непосредственно конкурентным ведомством, так и СМИ.

<sup>1</sup> OECD, Ten Years of Product Market Reform in OECD Countries. ECO/WKP(2009)36.

<sup>2</sup> Global Competition Review. Далее — ВОК.

<sup>3</sup> Далее — Рейтинг.



Таблица 1. Системное представление вопросов по анкете ВОК

| № п/п | Аспекты деятельности, включенные для анализа ВОК               | Анализируемые показатели  |
|-------|--|---|
| 1     | Институциональное обеспечение                                  | Численность сотрудников ведомства<br>Профессиональный уровень сотрудников<br>Материальное обеспечение/финансирование  |
| 2     | Контроль экономической концентрации                            | Количество рассмотренных слияний<br>Количество слияний, потребовавших углубленного изучения<br>Количество слияний, которые были запрещены   |
| 3     | Обеспечение запрета на картельную деятельность                 | Данные, характеризующие активность применения механизмов выявления картелей («рейды на рассвете» и «программы смягчения ответственности»)<br>Размеры наложенных штрафов<br>Продолжительность проведения расследования |
| 4     | Обеспечение запрета на злоупотребление доминирующим положением | Количество рассмотренных дел<br>Продолжительность рассмотренных дел   |
| 5     | Политика ведомства: стратегия, приоритеты, результаты          | Свободная форма изложения материала   |

**Анализ информации, размещаемой в изданиях ВОК, позволяет выделить основные положения, которые учитываются издательством при формировании Рейтинга и определяют эффективность работы конкурентного ведомства.**

Сотрудники ВОК организуют также очные интервью и консультации с ведущими представителями юридического сообщества и руководителями КВ.

Статистическая и качественная информация, предоставляемая конкурентными ведомствами на основании вопросника ВОК, раскрывает следующие аспекты их деятельности (табл.1):

- институциональное обеспечение;
- контроль экономической концентрации;
- обеспечение запрета на картельную деятельность;
- обеспечение запрета на злоупотребление доминирующим положением;
- политика ведомства: стратегия, приоритеты, результаты.

Важно отметить, что формализованные дискретно-измерительные материалы и методики перевода качественных параметров в количественные по аналогии с методиками, применяемыми в ОЭСР, позволяющие выявить сильные и слабые стороны КВ, в данном методе отсутствуют. Такую оценку можно почерпнуть исключительно из комментариев, полученных от КВ, внешних экспертов и специалистов ВОК, отражающих их отношение к информации, что, на наш взгляд, является не всегда взвешенным и аргументированным.

В число экспертов, чья позиция составляет сущность таких комментариев, входят частные практикующие юристы, представители правоприменительных ведомств, научных кругов, негосударственных международных организаций, например ОЭСР, а также сотрудников ВОК.

Анализ информации, размещаемой в изданиях ВОК, позволяет выделить основные положения,

которые учитываются издательством при формировании Рейтинга и определяют эффективность работы конкурентного ведомства. Прежде всего, оценке подвергается правоприменительная деятельность КВ. При этом высокие статистические показатели, например большое количество дел о нарушении антимонопольного законодательства или значительное число рассмотренных сделок, не являются определяющим фактором для признания эффективности работы КВ и скорее вызывают критику со стороны экспертов.

Успешным правоприменением считается практика, когда ведомство концентрирует свои ресурсы на нарушениях, пресечение которых дает максимальный результат для потребителей.

Если рассматривать подходы экспертов ВОК к оценке правоприменительной деятельности КВ более детально, то во внимание принимаются такие факторы, как:

- опыт и умение ведомства эффективно разрешать ситуацию;
- способность преодолевать препятствия, возникающие при рассмотрении дел;
- качество юридических и экономических оценок, проводимых ведомством;
- использование современных инструментов конкурентного правоприменения («программа смягчения ответственности», «рейды на рассвете», «структурные требования» и т.д.);
- прецедентность принимаемых КВ решений.

Другой аспект деятельности ведомства, который подвергается оценке со стороны экспертов, — это усилия, направленные на развитие конкурентного законодательства и практики его применения. Еще одним важным фактором, влияющим на оценку эффективности деятельности, является вовлеченность конкурентного ведомства в международное сотрудничество в области конкурентной политики.

Обязательно оценивается независимость антимонопольного органа. При этом под независимостью ведомства понимается не только политическая

независимость, т.е. свобода в принятии решений, но и широта имеющихся полномочий, возможность самостоятельно определять приоритеты своей деятельности. Фактор «независимости» тесно связан с ресурсами (людскими и финансовыми), которыми обладает КВ.

### СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНКУРЕНТНЫХ ВЕДОМСТВ, ВХОДЯЩИХ В РЕЙТИНГ 2013 ГОДА

С определенной периодичностью издание ВОК проводит сравнительный анализ показателей, характеризующих деятельность конкурентных ведомств, входящих в Рейтинг. Последний анализ был подготовлен в 2013 году и основывался на данных, характеризующих деятельность КВ в 2012 году<sup>4</sup>. Его результаты, мнения экспертов ВОК и авторские суждения представлены в настоящей статье.

Для целей анализа вся статистическая информация за 2012 год, полученная изданием ВОК в ответ на стандартный вопросник и отражающая деятельность КВ, участвующих в Рейтинге 2013 года, была сгруппирована и представлена экспертами в 27 табличных блоках, которые, в свою очередь, отражают данные по четырем направлениям, характеризующим институциональное обеспечение деятельности КВ и практику правоприменения. Некоторые из исследуемых параметров представлены в системе с макроэкономической информацией, дающей представление о масштабах экономик анализируемых стран (численность населения или ВВП).

Представим краткую характеристику данного анализа, учитывая важную роль выводов и рекомендаций для выработки общей стратегии деятельности ФАС России на перспективу.

#### Первый блок аналитики

Дает представление об институциональном обеспечении деятельности КВ, включая кадровые ресурсы (*human resources*) и бюджет ведомства.

**Кадровые ресурсы.** Как и в предыдущие годы, большинство из наиболее активных и известных зарубежных КВ входят в десятку лидеров, имеющих наибольшую штатную численность. Эксперты ВОК отмечают, что причины такой корреляции вполне объяснимы. Это связано, прежде всего, с тем, что активными КВ во многом обусловлена активностью и масштабами экономик стран, которые они представляют. Данные по штатной численности, по мнению экспертов ВОК, будут более информативны, если сопоставить их с численностью населения государств или количеством заявленных слияний.

Кроме того, на штатную численность ведомств оказывает влияние наличие полномочий вне антимонопольного регулирования: из тех ведомств, которые вошли в десятку наиболее крупных,

Федеральная торговая комиссия США (ФТК), Австралии, Южной Кореи и Великобритании (Офис по справедливой торговле, ОСТ) имеют полномочия в сфере защиты прав потребителей.

Также на размер ведомств, по мнению экспертов ВОК, оказывают влияние такие факторы, как стратегия, избранная ведомством или спущенная сверху, и культура соблюдения принципов конкуренции, что предопределяет необходимые ведомству ресурсы, в том числе, на мероприятия по адвокатируванию конкуренции.

Если же говорить о Российской Федерации, то эксперты ВОК, как и в предыдущие годы, отмечают наличие значительной штатной численности, что, по их мнению, объясняется существованием территориальных управлений и широким кругом полномочий, далеко выходящих за рамки традиционного антимонопольного законодательства.

В целом, эксперты ВОК приходят к выводам, что, за редким исключением, чем больше штатная численность ведомства, тем оно сильнее, но необходимо обязательно уходить от эффекта масштаба и представлять штатную численность не в абсолютных единицах, а в относительных. По нашему мнению, наиболее продуктивно и информативно рассматривать штатную численность сотрудников КВ на 100 тыс. чел. населения.

Данные по количеству сотрудников, непосредственно занимающихся вопросами конкуренции, и, соответственно, по их доле от общей штатной численности, по мнению экспертов ВОК, дают большее представление о ресурсных возможностях конкурентного ведомства в части конкурентного правоприменения.

В условиях, когда многие европейские страны из-за кризиса вынуждены в целях экономии сокращать штат государственного аппарата, численность сотрудников КВ, входящих в десятку лучших, не претерпела существенных изменений, что говорит о реально существующих эффектах от правоприменения для общества и потребителей.

**Профессионализм и опытность сотрудников КВ.** Оценивается экспертами ВОК по таким показателям, как средний возраст сотрудников, занимающихся вопросами конкуренции, средняя продолжительность работы в КВ, доля сотрудников, имеющих пятилетний опыт работы в частном секторе, от общего числа сотрудников, занимающихся вопросами конкуренции, показатель текучести кадров.

Как отмечают эксперты ВОК, наличие опыта у сотрудников КВ, занимающихся правоприменением, является важным фактором, определяющим эффективность деятельности антимонопольного органа. Однако при этом эксперты ВОК признают, что прямая зависимость между возрастным фактором и эффективностью работы государственного

<sup>4</sup> Global Competition Review, Vol. 16, Issue 6, June 2013.

служащего не находит подтверждения в данных, представленных КВ.

Преобладание сотрудников, возраст которых превышает сорокалетний рубеж, наблюдается у КВ, имеющих значительную историю и авторитет (ФТК США, Директорат по конкуренции Европейской комиссии, Офис по справедливой торговле Великобритании). При этом молодые КВ, которые демонстрируют значительные успехи в совершенствовании своей правоприменительной деятельности (Бразилия, ЮАР) делают ставки на более юные кадры.

В то же время на возраст сотрудников и продолжительность их службы в КВ, как отмечают эксперты ВОК, оказывают влияние национальные особенности, что находит отражение в корпоративной этике. Именно этим объясняется тот факт, что по параметру «средняя продолжительность пребывания в должности» список возглавляют КВ Японии и Южной Кореи. На этот показатель влияет также политика ротации кадров, проводимая в ряде стран.<sup>5</sup>

Низкий показатель продолжительности пребывания в должности для России (3 года) объясняется, прежде всего, существенным различием в заработной плате в государственном и частном секторе (в основном это относится к низшему и среднему персоналу) и отсутствием развитой системы социальных гарантий, предоставляемых государственным служащим ФАС России по сравнению с социальными гарантиями в развитых странах.

Кроме того, возрос интерес со стороны бизнес-сообщества к специалистам в области конкурентного права, что является следствием активной политики адвокатирувания конкуренции, продвижения в сознании бизнес-сообщества стандартов конкурентной культуры, а также формирования заинтересованности бизнеса в антирисковом поведении в сфере конкурентных стратегий в связи с ужесточением в правоприменении.

Что касается данных, характеризующих наличие у сотрудников опыта работы в частном секторе, то здесь можно говорить о складывающемся тренде формирования кадровых ресурсов регулятора с учетом включения в практику правоприменения специалистов, ранее работавших в частном секторе и глубже понимающих основные условия функционирования бизнес-систем и существующих мотиваций в поведении агентов рынка и принимаемых задачах. Включение механизма доказывания потребительских эффектов и выгод для общества, оценку регуляторного воздействия, возможно, более продуктивно осуществлять при толерантном отношении к бизнесу, владении соответствующими компетенциями, спецификой и проблематикой отраслевых взаимодействий. Профессиональные деформации государственных служащих не всегда позволяют взглянуть на принимаемые решения объективно, «глазами иной стороны».

<sup>5</sup> Наиболее выстроена такая политика в Европейской комиссии.

Как отмечают эксперты ВОК, не вполне понятны причины низкой профессиональной ротации и привлечения на государственную службу представителей бизнеса в КВ Германии, Израиля, Южной Кореи. Возможно, основными факторами здесь являются повышенные специфические требования к соответствующим должностям на государственной службе. Вместе с тем, по мнению экспертов ВОК, представленные данные не всегда отражают реальную картину, поскольку многие КВ не ведут подобную статистику. По нашему мнению, этот показатель чрезвычайно важен для понимания трансформаций в поведении государственных служащих при решении вопросов оценки регулирующего воздействия.

**Бюджет.** Оценка уровня финансового обеспечения деятельности КВ экспертами ВОК осуществлялась на основе таких показателей, как бюджет ведомства и доля заработной платы в этом бюджете.

Более половины выделенных бюджетных средств КВ направляют на зарплату сотрудникам. У четверки лидеров, обладающих наибольшими бюджетами, этот показатель выше 60%, при этом в Директорате по конкуренции Европейской комиссии и в ведомстве Японии указанные показатели равны 89% и 85% соответственно.

Автором данной статьи проведена оценка корреляционных связей между показателями «Количество уволившихся сотрудников» и «Фонд заработной платы», которая выявила наличие заметной обратной связи (коэффициент Спирмена равен 0,6620).

Данный параметр является чрезвычайно важным для понимания институциональных возможностей функционирования ведомства, однако система его оценки нуждается в совершенствовании методологических подходов в сборе и анализе имеющейся информации. На наш взгляд, целесообразно рассматривать этот показатель в сопоставлении со средней заработной платой и макроэкономическими изменениями в бюджетных обязательствах в соответствующей стране.

## Второй блок агрегированной информации

Характеризует деятельность КВ, включенных в Рейтинг, по контролю экономической концентрации. Эксперты ВОК оценивали ее на основании следующих показателей:

- количество рассмотренных слияний;
- доля слияний, потребовавших углубленного изучения, в общем количестве рассмотренных слияний;
- доля слияний, которые вызвали сомнение, в общем количестве рассмотренных слияний;
- доля заблокированных слияний из общего количества слияний, которые вызвали сомнения;

■ доля слияний, которые были не совершены сторонами сделки, в общем количестве слияний, которые вызвали сомнения.

Практически для всех КВ, получивших высокие оценки в Рейтинге, характерны и высокие значения **количества рассмотренных слияний**. Безусловно, на этот показатель оказывают влияние как масштабы экономики стран, активность процессов перераспределения активов, так и законодательные нормы, устанавливающие пороговые значения, определяющие обязанность нотификации совершаемых компанией сделок.

Проведенные по материалам ВОК оценки корреляционных связей указывают на то, что показатель количества заявленных слияний имеет прямую заметную связь с численностью населения (коэффициент Спирмена равен 0,6143). Однако КВ Германии в 2012 году рассмотрело 1127 сделок, а Японское КВ — только 348 сделок, при этом численность населения Японии практически в два раза превосходит численность населения Германии. Видимо, определяющим фактором, оказывающим влияние на количество рассмотренных сделок в этих странах, стало изменение требований в сторону повышения пороговых значений для нотификации, установленной на законодательном уровне.

На мой взгляд, выявлять наличие корреляции между количеством сделок слияний и населением страны не вполне корректно, поскольку субъектом сделок слияния являются юридические, а не физические лица. Следовательно, логичнее рассмотреть все показатели, характеризующие активность сделок в отношении к зарегистрированному количеству компаний на рынке.

В теории отраслевых рынков доказано, что процессы слияний диагностируют активность факторов рынка, демонстрируют позитивные экономические процессы и позволяют фиксировать положительные тренды в развитии рынков благодаря ротации компаний.

Как отмечают эксперты ВОК в своих комментариях, в семи юрисдикциях в 2012 году наблюдалось повышение количества заявленных слияний. Для некоторых стран такое увеличение было достаточно существенным: КВ Венгрии в 2012 году рассмотрело на 61% нотификаций больше по сравнению с 2011 годом, а КВ Японии за тот же период увеличило значение данного показателя на 31%. Вместе с тем, для большинства КВ, включенных в Рейтинг, этот показатель снизился (например, в Греции на 68%, в Швеции — на 43%, а в Израиле и Австралии — на 30%). Эксперты ВОК связывают такое снижение с экономическими трудностями, стагнацией экономических процессов, влияющих на активность процессов слияний и поглощений.

Однако данный вывод, по комментариям экспертов ВОК, не подтверждается значением мирового

индекса *МЭА*, который в 2012 году увеличился на 2%. В связи с этим эксперты ВОК выдвинули предположение, что снижение количества заявленных сделок может быть следствием увеличения пороговых значений для процедур нотификации.

В подтверждение этого тезиса в качестве примера рассмотрим КВ Российской Федерации, которое в 2011 году внесло изменения в антимонопольное законодательство, направленные на либерализацию режима контроля за сделками с участием иностранных компаний,<sup>6</sup> одновременно увеличились и пороговые значения, но, несмотря на вступившие в силу изменения, значения данного показателя для Российской Федерации остаются несоизмеримо высокими.

Важным показателем является показатель, отражающий **количество заблокированных сделок**. Он свидетельствует о глубине проводимого конкурентным ведомством экономического анализа и учета, в том числе, положительных аспектов планируемой сделки, об умении вести диалог с бизнесом на предмет модификации сделки с целью устранения негативных последствий для конкуренции, а также о применении механизма выставления поведенческих требований, направленных на восстановление условий конкуренции. Около 60% КВ, из числа включенных в Рейтинг, не заблокировали ни одну сделку, однако среди таких ведомств очень мало лидеров Рейтинга (исключение — конкурентные ведомства Австралии, Японии и Франции).

В Российской Федерации значение данного показателя составляет 19%: из 284 сделок, вызвавших сомнение, 55 сделок было заблокировано. По сравнению с большинством других КВ, включенных в Рейтинг, это очень внушительный показатель. Столь высокое значение заблокированных в Российской Федерации сделок является следствием отсутствия закрепленного на законодательном уровне механизма, позволяющего участникам сделки в одностороннем порядке изменить ее структуру, чтобы она не нарушала условия конкуренции.

Кроме того, антимонопольные органы редко применяют, так называемые, «структурные требования», направленные на восстановление конкуренции, хотя на законодательном уровне такая возможность предусмотрена.

### Третья группа исследовательских вопросов

Касается деятельности КВ в области борьбы с картелями и оценивалась экспертами ВОК на основании следующих показателей:

- количество «рейдов на рассвете»;
- количество заявлений по «Программе смягчения ответственности»;
- количество «первых» заявлений по «Программе смягчения ответственности»;

<sup>6</sup> Федеральный закон от 06.12.2011 N 401-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

- штрафы за картели;
- продолжительность проведения расследования.

«*Рейды на рассвете*» или внезапные проверки рассматриваются КВ как эффективный инструмент выявления картелей. Вместе с тем, эксперты ВОК отмечают, что в 2012 году количество проводимых «рейдов на рассвете» имело тенденцию к снижению, что, возможно, связано с необходимостью экономии бюджетов, поскольку проведение внезапных проверок требует значительных ресурсов.

Офис по справедливой торговле Великобритании в 2012 году снизил количество проводимых «рейдов на рассвете». Комментируя эти показатели, эксперты ВОК говорят, что ведомство предпочитает более сфокусированные запросы информации и использование «*Программы смягчения ответственности*» — другого важного инструмента, повышающего эффективность выявления картелей.

Аналогичная ситуация складывается и с Директоратом по конкуренции Европейской комиссии, который использует более «мягкие» инструменты, дающие сигналы бизнесу о своих подозрениях в отношении того или иного рынка, например, проведение глубокого изучения рынка. Это стимулирует компании пересмотреть свое поведение и выйти с заявлением по «Программе смягчения ответственности». Возможность использования такого подхода связана, прежде всего, с авторитетом указанных КВ, а также с желанием компаний сохранить бизнес и следовать дальнейшему проконкурентному поведению.

Если рассмотреть наличие корреляционной связи, то видно, что между показателями «количество рейдов на рассвете» и «общая сумма штрафов за картели» весьма слабая, практически не существующая, связь (коэффициент Спирмена — 0,0060), а между показателями «количество заявлений по «Программе смягчения ответственности» и «общая сумма штрафов за картели» проявляется достаточно высокая связь (коэффициент Спирмена — 0,6962).

### ДЛЯ СПРАВКИ

Не случайно большинство КВ, для которых характерно проведение значительного количества внезапных проверок, не входят в десятку лучших ведомств Рейтинга с крупными размерами штрафных санкций. Молодые ведомства, не имеющие столь мощного авторитета, вынуждены действовать более агрессивно, чтобы переломить ситуацию и изменить поведение компаний на рынке. Однако высокие значения этого показателя могут также свидетельствовать об отсутствии достаточного внешнего контроля за проведением внезапных проверок.

Как и в прошлые годы, наибольшее количество «рейдов на рассвете» было проведено в Турции и России — 48 и 27 соответственно, но и КВ этих стран, по данным экспертов ВОК, в 2012 году существенно снизили указанный показатель по сравнению с 2011 годом. Как отмечают респонденты ВОК, сокращение числа внезапных проверок со стороны ФАС России связано с изменением стратегии и с концентрацией усилий на делах более значимых для потребителей и общества.

Практически все конкурентные ведомства, включенные в Рейтинг, в 2012 году получали заявления по «Программе смягчения ответственности». Расширение применения данного механизма, по мнению экспертов ВОК, связано еще и с тем фактом, что все больше выявляемых картелей носят международный характер и компании, стремясь снизить свою ответственность, подают заявления сразу в КВ нескольких стран.

Наибольшее количество заявлений по «Программе смягчения ответственности» в 2012 году подано в КВ Японии — 143 заявления. Эксперты ВОК предполагают, что это связано с либеральной позицией ведомства в отношении каждого заявившего и говорит о ее слабости.

Существенно снизили свои показатели по данной программе ведомства Южной Африки, Бразилии и Польши. По мнению экспертов ВОК, это обусловлено тем, что КВ Южной Африки в 2011 году реализовывало ускоренную процедуру по «Программе смягчения ответственности» для строительных компаний (212 заявления), а КВ Бразилии провело реорганизации. КВ же Польши стало применять свою программу в отношении вертикальных соглашений, а также ритейла, что существенно повысило значение данного показателя.

Большинство КВ применяют принцип «асимметричности» при реализации своих «Программ смягчения ответственности», учитывающий *первенство при подаче заявления*.

Ведущие КВ предпочитают «Программу смягчения ответственности» другим существующим инструментам выявления картелей («рейдам на рассвете»), что подтверждается их лидирующим положением в Рейтинге по числу полученных заявлений по «Программе смягчения ответственности».

Важным показателем, характеризующим деятельность КВ в борьбе с картелями, является *размер штрафов*, наложенных на компании, участвующие в картеле. Экстраполируя размеры штрафов (большинство КВ применяет оборотные штрафы за участие в картеле) на потенциальный объем оборота, можно спрогнозировать сумму выгод, которую получает общество от раскрытия картелей.

Как отмечают эксперты ВОК, суммы штрафов, наложенных и взысканных КВ, включенными в Рейтинг, в 2012 году снизились по сравнению с 2011 годом, но рассматривать тенденцию снижения активности КВ или улучшения конкурентного климата пока нецелесообразно, поскольку таким образом может проявляться влияние переходных дел. Лидеры совокупного Рейтинга также возглавляют таблицу, содержащую данные о штрафах, наложенных за картельную деятельность.

Самые большие штрафы за участие в картеле в 2012 году наложены Европейской комиссией — 1,9 млрд евро, и Министерством юстиции США — 880 млн евро. Директоратом по конкуренции

Европейской Комиссии был раскрыт картель на рынке электронно-лучевых трубок, на участников которого наложен штраф в размере 1,47 млрд евро. Министерством юстиции США наложен штраф на компанию *AU Optronics* за участие в картеле в размере более 500 млн евро, некоторые руководители были приговорены к тюремному заключению. У других КВ, возглавляющих таблицу по штрафам, значения размеров наложенных штрафов значительно ниже: третье место занимают КВ Германии со штрафами в 316 млн евро, Франции — 293 млн евро и Южной Кореи — 271 млн евро. Только шесть КВ (против 11 в 2011 году), из числа вошедших в Рейтинг, наложили в 2012 году штрафы на сумму менее 1 млн евро.

Данные, представленные в ВОК, свидетельствуют об усилении борьбы с картелями и желании антимонопольных органов повысить штрафы за такие нарушения для усиления сдерживающего эффекта.

Российская Федерация вошла в десятку стран, наложивших самые крупные штрафы за картель в 2012 году — 72,5 млн евро, однако значение среднего размера штрафа составляет около 7 млн евро, что диагностирует раскрытие не крупных картелей по размеру участвующих в них компаний.

Большинство КВ на расследование картеля затрачивают значительные ресурсы, что предопределяет необходимость более широкого применения тех инструментов, которые позволяют повысить эффективность имеющихся ресурсов. Это, в первую очередь, расширение применения «Программы смягчения ответственности», а в случае с международными картелями — усиление практического взаимодействия КВ стран при расследовании, предоставление мягких рекомендаций по материалам секториальных исследований.

Что касается такого параметра, как **продолжительность проведения расследования** картелей, то этот период варьируется от 5 месяцев (Дания, Пакистан) до 35 месяцев (Великобритания, Канада). В большинстве рассматриваемых стран период расследования составляет полтора—два года, в России — 18 месяцев.

#### Четвертый блок анализируемой информации

Характеризует деятельность КВ по недопущению злоупотреблений доминирующим положением. По данному направлению оцениваются следующие показатели:

- общее количество начатых расследований злоупотреблений доминирующим положением;
- общее количество законченных расследований злоупотреблений доминирующим положением;
- средняя продолжительность расследования злоупотребления доминирующим положением;
- продолжительность наиболее длительного расследования злоупотребления доминирующим положением.

Как отмечают эксперты ВОК, количество дел, связанных со злоупотреблением доминирующим положением, рассматриваемых КВ, продолжает снижаться. У большинства КВ количество дел, начатых в 2012 году, не превышает десяти. Директорат по конкуренции Европейской комиссии в 2012 году начал расследование по 44 делам, в то время как Офис по справедливой торговле Великобритании — только по одному. Наибольшее количество дел возбуждено в России (2582) и Ирландии (127).

Традиционно эксперты ВОК отмечают несоизмеренно большое количество дел, рассмотрение которых начато ФАС России. В 2012 году этот показатель составил — 2582 дела, в то время как остальные 36 КВ, включенные в Рейтинг, суммарно начали расследование 3379 дел. При этом эксперты ВОК положительно оценивают усилия российского ведомства, предпринимаемые для снижения значения данного показателя. Особое внимание уделяется вопросу применения антимонопольных норм к субъектам малого предпринимательства.

Еще более важное значение, чем количество проводимых расследований по делам о злоупотреблении доминирующим положением, для экспертов ВОК имеет продолжительность таких расследований, поскольку данный показатель, с одной стороны, отражает те ресурсы, которые приходится тратить ведомству на доведение дел до юридического решения, а с другой — говорит о периоде административного давления, в течение которого эффективная предпринимательская деятельность заблокирована.

Эксперты ВОК отмечают, что в целом, по сравнению с 2011 годом, картина по этому показателю в 2012 году не изменилась. Средний показатель продолжительности расследования по делам о злоупотреблении доминирующим положением составляет около 18 месяцев, однако бывают процессы и дела, которые затягиваются на годы. Например, Административный совет по экономической защите в Бразилии одно из дел рассматривает вот уже более 10 лет. Однако некоторым ведомствам все же удалось существенно снизить средние сроки проведения расследования. Например, Офис по справедливой торговле Великобритании сократил срок рассмотрения дел с 59 месяцев в 2011 году до 35 месяцев в 2012 году.

Расследования по делам о злоупотреблении доминирующим положением в большинстве юрисдикций длятся довольно долго, и к их завершению ситуация на отдельных рынках может уже измениться. Соответственно, эффективность данной процедуры и юридических формальностей, связанных с рассмотрением дел, невысока. Данные, представляющие показатели Российской Федерации, отражают только 1 месяц. Однако мы считаем, что такое значение, возможно, занижено, поскольку

Таблица 2. Динамика изменений места ФАС России в Рейтинге эффективности КВ

| Год  | Позиция ФАС России в Рейтинге | Оценка ФАС России в Рейтинге | Динамика оценки ФАС России в Рейтинге |
|------|-------------------------------|------------------------------|---------------------------------------|
| 2005 | 38                            | 1,25                         | рост                                  |
| 2006 | 36–38                         | 2                            | рост                                  |
| 2007 | 32–36                         | 2,5                          | рост                                  |
| 2008 | 30–35                         | 2,5                          | рост                                  |
| 2009 | 18–28                         | 3                            | рост                                  |
| 2010 | 17–30                         | 3                            | стабильно                             |
| 2011 | 17–30                         | 3                            | стабильно                             |
| 2012 | 17–30                         | 3                            | стабильно                             |

учитывает только законодательно установленный период на рассмотрение поданного в антимонопольный орган заявления.

Отсутствие корреляционной связи между представленными массивами данных подтверждает нашу гипотезу об отсутствии математически модели, системно выстроенного аппарата анализа и инструментария для построения обозначенных Рейтингов. Вместе с тем, идеология рассматриваемого Рейтинга предполагает создание некоторого методологического инструмента для понимания процессов, происходящих в КВ, выявления проблемных зон их функционирования и факторов профилактического воздействия, выработки новых трендов в институциональном обеспечении конкурентных процессов и создания продуктивного механизма оценки регуляторного воздействия принимаемых решений на качество конкурентной среды и предпринимательскую активность. Проведенный контент-анализ экспертных мнений и рейтинговых мест показал, что при формировании Рейтинга целесообразна транспарентная методика присвоения баллов и рангов, чтобы каждый респондент имел возможность в рамках самоаудита проверить свои результаты.

В заключение необходимо отметить, что представленный по материалам ВОК анализ обладает характеристиками, позволяющими выделить сильные и слабые стороны деятельности всех участвующих в опросе КВ, а также сфокусировать законодательскую инициативу и практику правоприменения в соответствии с общемировыми трендами конкурентной политики.

### ОЦЕНКА ВОК ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Федеральная антимонопольная служба России была включена в Рейтинг ВОК в 2005 году. Позиции ФАС России в Рейтинге за период с 2005 года по 2011 год изменились и продвинулись в среднем на 15 рейтинговых мест вверх, повысив оценочный балл с 1,25 до 3 рангов (табл. 2).

Анализируя комментарии к результатам деятельности ФАС России в Рейтинге, можно определить те ключевые факторы, которые год от года оказывали влияние на продвижение. Если говорить об оценке **законодательных инициатив и правоприменительной практики**, то, начиная с 2006 года, ВОК, рассматривая эффективность деятельности российского конкурентного ведомства, ежегодно отмечал огромное число рассмотренных ФАС России дел и сделок. Эти показатели получали отрицательные оценки экспертов ВОК и, по их мнению, свидетельствовали о невысокой эффективности работы ведомства и распылении ресурсов: «Такие показатели могли бы означать, что ФАС России ценит больше количество, чем качество — трудно вообразить, что такое огромное число расследований было проведено в соответствии с лучшими международными практиками».<sup>7</sup>

Но уже с 2008 года ВОК регулярно выделяет позитивные изменения в законодательстве и правоприменении, которые вносятся ФАС России и направлены на уменьшение количества рассматриваемых дел и сделок слияния. Респонденты Рейтинга 2009 года отмечают, что ФАС России в течение 2008 года улучшила свои показатели. Согласно мнению экспертов, российских юристов по антимонопольному праву, штат сотрудников ФАС России является профессиональным, вдумчивым и эффективным,<sup>8</sup> что позволяет поставить наивысшие оценки за деятельность, которую она ведет.

Эксперты ВОК акцентируют внимание на вступлении в силу «второго» и «третьего» антимонопольных пакетов. В частности, в комментариях к Рейтингу 2009 года отмечается: «Несомненно, ФАС России усердно работала в течение 2008 года для того, чтобы усилить свои правоприменительные возможности. Ведомство стало разработчиком и инициатором внесения поправок в антимонопольное законодательство России. Поправки включают увеличение пороговых величин по слияниям для того, чтобы сократить число сделок, поступающих в подразделения ведомства, а также усовершенствование внутренних процедур для обеспечения

<sup>7</sup> Global Competition Review, Vol. 10, Issue 6, June 2008.

<sup>8</sup> Global Competition Review, Vol. 12, Issue 6, June 2009.

прозрачности и хорошего взаимодействия между ФАС России и заявителями».<sup>9</sup>

В Рейтинге 2012 года эксперты ВОК признают: «Изменения, которые вступили в силу в январе 2012 года, повышают пороговые значения для тех случаев, когда необходимо уведомлять ФАС России о сделках между иностранными хозяйствующими субъектами в России, когда суммарный объем выручки приобретаемой компании превышает 1 млрд рублей (24 млн евро) за последний финансовый год. Либерализация сделок по слияниям и поглощениям с участием иностранных участников должна позволить ФАС России сосредоточиться на деятельности, направленной на развитие конкуренции на рынках России».<sup>10</sup> При этом они констатируют: «ФАС России начал 3197 расследований по злоупотреблению доминирующим положением в 2011 году. Хотя это и кажется серьезным «подвигом», такой показатель является небольшим фрагментом, если сравнить с 14 165 делами, которые были начаты в 2010 году».<sup>11</sup>

Сопоставление числа дел, возбуждаемых КВ зарубежных стран и России, показывает, что в сфере жесткого ядра антитабаста, предотвращения ограничивающих конкуренцию односторонних действий со стороны доминирующих игроков рынка, картелей, а также в области предварительного контроля слияний деятельность ФАС РФ значительно шире.

Следует подчеркнуть, что все последние годы эксперты ВОК сходятся во мнении, что ФАС России значительно усилила свои возможности правоприменения и рассматривает важные с точки зрения развития конкуренции дела. В Рейтинге 2009 года отмечается: «В 2008 году ФАС России много сделала для того, чтобы отстоять свою независимость, расследуя дело «Российских железных дорог» — одного из крупнейших государственных предприятий страны. Кроме того, Служба наложила самый большой штраф за всю свою историю — 38,7 миллионов евро — на нефтяные компании «ЛУКОЙЛ» и «Роснефть» после того, как они злоупотребили доминирующим положением на оптовом рынке нефтепродуктов путем установления цен на бензин, дизель и авиационное топливо летом прошлого года. «Роснефть» является еще одной крупной государственной компанией, и местные специалисты оценили силу ФАС России при расследовании этого дела».<sup>12</sup>

В комментариях к Рейтингу 2010 года эксперты указывают: «Впервые крупнейшие топливные и телекоммуникационные компании ответили за злоупотребление доминирующим положением».<sup>13</sup> Комментарии к Рейтингу 2011 года начинаются со слов: «Первым и самым главным достижением ведомства в 2010 году стала значимая победа

над четырьмя крупными российскими нефтяными компаниями. В мае Высший Арбитражный Суд поддержал решение ФАС России и обязал англо-российского нефтяного производителя, компанию *TNK-BP*, выплатить штрафы за злоупотребление доминирующим положением на внутреннем оптовом рынке нефтепродуктов. Решение суда стало прецедентом при рассмотрении дел против других компаний. Компании «ЛУКОЙЛ» и «Роснефть» были в итоге вынуждены выплатить штраф. Суд уменьшил размер их штрафов, но поддержал обвинения против них. Компания «Газпромнефть» не была столь же удачлива. После проигрыша в Высшем Арбитражном Суде она выплатила штраф в совокупном размере 4,6 млрд евро».<sup>14</sup> А в комментариях к Рейтингу 2012 года уже указан не только ряд прецедентных дел в отношении крупнейших российских компаний, таких как «Почта России», «Газпром Нефть», «Роснефть», «ЛУКОЙЛ», часть которых являются государственными, но отмечаются и значительные размеры штрафных санкций, наложенных на эти компании ФАС России. «В феврале 2011 года за установление цен на нефть ФАС России начала «третью волну дел» в отношении трех из крупнейших нефтегазовых компаний страны, принадлежащих государству компаний «Газпром Нефть» и «Роснефть», а также частной компании «ЛУКОЙЛ». По итогам расследования в 2010 году на компании был наложен штраф в размере 250 млн евро (около 10 250 млн рублей), учитывая ранее собранные доказательства».<sup>15</sup> — отмечают эксперты ВОК.

Таким образом, эксперты ВОК все более позитивно оценивают деятельность ФАС России по пресечению злоупотреблений доминирующим положением, а также неуклонное снижение количества рассматриваемых дел и сделок. В то же время ВОК продолжает регулярно отмечать огромное и несопоставимое со статистическими данными КВ других стран количество дел и высказывает опасения, что при таком объеме расследований сотрудники ФАС России не могут проводить анализ рынка на должном уровне.

Кроме того, на протяжении ряда лет при анализе статистических данных, характеризующих процесс контроля экономической концентрации, в том числе таких показателей, как процент слияний и уведомлений, которые вызвали сомнения, процент заблокированных слияний и сделок, разрешенных с выставлением требований, от общего количества рассмотренных сделок, эксперты ВОК высказывают мнение о недостаточной эффективности существующей системы контроля за экономической концентрацией.

Также, говоря о совершенствовании законодательства и правоприменительной практики, эксперты ВОК отмечают поступательное наращивание

<sup>9</sup> Global Competition Review, Vol. 10, Issue 6, June 2008.

<sup>10</sup> Global Competition Review, Vol. 12, Issue 6, June 2012.

<sup>11</sup> Global Competition Review, Vol. 12, Issue 6, June 2012.

<sup>12</sup> Global Competition Review, Vol. 12, Issue 6, June 2009.

<sup>13</sup> Global Competition Review, Vol. 13, Issue 6, June 2010.

<sup>14</sup> Global Competition Review, Vol. 14, Issue 6, June 2011.

<sup>15</sup> Global Competition Review, Vol. 12, Issue 6, June 2012.



потенциала ФАС России в сфере борьбы с особо опасными нарушениями антимонопольного законодательства — картелями. При этом они выделяют такие позитивные моменты, как:

- создание нового подразделения, которое нацелено только на картельное правоприменение: «Данное Управление является первым такого рода в России, оно стало еще одним показателем того, что ведомство занимает все более жесткую позицию»;<sup>16</sup>
- ужесточение штрафных санкций, в том числе, введение уголовной ответственности за антимонопольные нарушения;
- расширение полномочий ФАС России таким образом, чтобы они не ограничивались только внутренними пределами страны: «Ведомство сейчас может проводить расследования картельных сговоров, осуществляемых за границей, но имеющих влияние на состояние конкуренции в России»;<sup>17</sup>
- введение и активное использование программы смягчения ответственности;
- усиление полномочий ФАС России по проведению внезапных проверок — «рейдов на рассвете» (значительный успех был достигнут в раскрытии картелей и привлечении к ответственности нарушителей благодаря существенно возрослому числу успешно завершённых «рейдов на рассвете» (32));<sup>18</sup>
- укрепление взаимодействия с правоохранительными органами: «ФАС России также усилила свое сотрудничество с другими правоприменительными органами, включая полицию и международные организации. Ведомство провело совместное расследование с Министерством внутренних дел по сговору на рынке угля, результатом которого явилось возбуждение уголовного дела против участников картеля».<sup>19</sup>

В тоже время в обзорах ВОК присутствует ряд критических замечаний в отношении осуществления «Программы смягчения ответственности». Например, эксперты ВОК отмечают: «не очень впечатляет количество заявлений о смягчении ответственности (19), которое, принимая во внимание масштабы ведомства, могло быть большим».<sup>20</sup> «Программа смягчения ответственности» не очень популярна, потому что есть технические трудности», — считают эксперты ВОК. «В основном подобная мера используется компаниями и частными лицами, в отношении которых уже ведется расследование, что отличается от случаев ее применения в зарубежной практике».<sup>21</sup>

<sup>16</sup> Global Competition Review, Vol. 12, Issue 6, June 2009.

<sup>17</sup> Global Competition Review, Vol. 12, Issue 6, June 2009.

<sup>18</sup> Global Competition Review, Vol. 14, Issue 6, June 2011.

<sup>19</sup> Global Competition Review, Vol. 14, Issue 6, June 2011.

<sup>20</sup> Global Competition Review, Vol. 14, Issue 6, June 2011.

<sup>21</sup> Global Competition Review, Vol. 12, Issue 6, June 2012.

Анализируя комментарии ВОК, можно прийти к выводу, что ФАС России необходимо дальнейшее развитие системы борьбы с картелями, в том числе, в части совершенствования «Программы смягчения ответственности» путем синхронизации административного и уголовного кодексов, расширения международного сотрудничества и т.д.

Большое внимание при определении рейтинга ведомства уделяется такому фактору, как его **независимость**. В этом ракурсе интересно проследить, как на протяжении ряда лет менялась оценка экспертов ВОК в отношении ФАС России. В обзоре ФАС России в Рейтинге 2006 года эксперты ВОК отмечали, что «коррупция, лоббирование и политика» оказывают влияние на принимаемые ведомством решения.<sup>22</sup> Но уже в 2009 году в анализе деятельности российского антимонопольного органа отмечено: «Раньше критики жаловались на недостаток независимости ведомства, заявляя, что служба слишком зависима от политических институтов. Более того, глава ведомства Игорь Артемьев был напрямую назначен Владимиром Путиным. «В такой стране как Россия сложно быть абсолютно независимым от политического влияния», признает один источник. Но на ФАС России оказывается меньшее воздействие, чем на другие организации — это больше не является существенной проблемой».<sup>23</sup>

Если анализировать позиции экспертов в части оценки независимости российского антимонопольного органа в последующих рейтингах, то можно сделать вывод, что эта проблема обсуждается уже только косвенно, в упоминаниях об усилении возможностей ФАС России пресекать нарушения антимонопольного законодательства крупнейшими российскими компаниями, в том числе, государственными. «Роль ведомства становится все более и более заметной», — говорят эксперты ВОК. «ФАС России становится еще более активным ведомством, и мы можем наблюдать, как эта тенденция продолжается».<sup>24</sup> Практически всегда позитивно оценивается такое направление деятельности ФАС России, как обеспечение транспарентности. В частности, упоминаются следующие инициативы ведомства:

- усовершенствование внутренних процедур для обеспечения прозрачности и хорошего взаимодействия между ФАС России и заявителями;<sup>25</sup>
- создание некоммерческого партнерства «Содействие развитию конкуренции» и проведение регулярных совместных встреч для обсуждения сложных правовых ситуаций и поиска совместных решений;<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Global Competition Review, Vol. 10, Issue 6, June 2006

<sup>23</sup> Global Competition Review, Vol. 12, Issue 6, June 2009.

<sup>24</sup> Global Competition Review, Vol. 14, Issue 6, June 2011.

<sup>25</sup> Global Competition Review, Vol. 12, Issue 6, June 2009.

<sup>26</sup> Global Competition Review, Vol. 12, Issue 6, June 2009.

■ создание отраслевых Советов для обсуждения конкретных дел и взаимодействия с частными практикующими юристами, юристами компаний и другими заинтересованными сторонами.<sup>27</sup>

Эта деятельность российского антимонопольного ведомства не прошла незамеченной: «ФАС России показывает готовность реагировать на изменения законодательства и комментировать вопросы правоприменения», — заявил один из юристов экспертам ВОК.<sup>28</sup>

В обзоре Рейтинга ВОК за 2011 год приведено также мнение одного из специалистов по антимонопольному законодательству из Москвы: «В результате усиления практики правоприменения, компании начинают уделять гораздо больше внимания соответствию их деятельности антимонопольному законодательству. Компании проводят специальные курсы для менеджеров и разрабатывают справочники по антимонопольному законодательству и соответствующие руководства».<sup>29</sup>

Позитивно оцениваются действия ФАС России, направленные на обеспечение **информационной открытости**: «Ведомство усовершенствовало свой сайт и в 2010 году создало свои страницы на *Facebook* и *Twitter*, чтобы стать еще более открытым».<sup>30</sup>

Следует заметить, что прозрачность деятельности ФАС России была очень высоко оценена в рамках он-лайн опросов среди юристов при составлении Рейтинга: «В целом, ФАС России делает большую работу, и прозрачность перед обществом является одним из больших преимуществ. Очень важно, чтобы ФАС России непрерывно развивала прозрачность и повышала качество своей работы, проводя встречи со специалистами в определенной области и принимая участие в семинарах».<sup>31</sup>

Оценка экспертами ВОК **профессиональной компетентности сотрудников ФАС России** демонстрирует определенную тенденцию в сторону улучшения. Например, в комментариях к первым Рейтингам с участием ФАС России отмечалась недостаточная квалифицированность персонала, что во многом увязывалось с высокой текучестью кадров. Уже позднее, начиная с 2009 года, эксперты ВОК оценивают работу центрального аппарата весьма позитивно: «Это именно то место, где осуществляется реальная работа, и она делается хорошо», — говорит один частный практик.<sup>32</sup> В то же время он отмечает: «Территориальные органы

время от времени возбуждают незначительные и где-то даже нелепые дела...».<sup>33</sup>

В комментариях к Рейтингу ВОК 2010 года приведены слова одного из частнопрактикующих юристов: «Сотрудники, рассматривающие дела, очень ответственны и гибки, и, в общем, намного увеличили свой уровень профессионализма за последние два года. Однако компетенция персонала остается важным вопросом. В связи с быстрыми изменениями законодательства и правоприменительной политики остаются опасения, что ФАС России, особенно ее территориальные управления, не имеют времени адаптировать и обучать необходимое количество своих сотрудников для решения сложных вопросов конкурентного законодательства».<sup>34</sup>

В то же время для ФАС России остаются актуальными проблемы текучести кадров и обучения персонала. По мнению экспертов ВОК, уровень квалификации сотрудников повышается с увеличением трудового стажа. Так, вышестоящие сотрудники часто имеют 10-летний и более опыт работы в определенной области экономики; юристы утверждают, что такие сотрудники хорошо знают рынки и частные практики.<sup>35</sup>

Следует отметить, что в последние годы в Рейтинге ВОК положительно оценивается регулярная деятельность ФАС России по развитию **международного сотрудничества**, в частности:

- взаимодействие в формате БРИКС (Международная конференция по конкуренции под эгидой БРИК в г. Казани);
- активная работа в рамках Межгосударственного совета по антимонопольной политике СНГ;
- ежегодное проведение Международного мероприятия «День конкуренции в России», в котором принимают участие представители международного конкурентного сообщества;
- участие в деятельности МКС, в том числе, организация 6-й Ежегодной Конференции МКС.

Признавая важность международного сотрудничества КВ, эксперты ВОК внимательно отслеживают инициативы ФАС России в этом направлении. Так, в комментариях к Рейтингу 2010 года отмечается: «В 2009 году ФАС России продолжала взаимодействовать с другими национальными конкурентными ведомствами, пытаясь вывести российское КВ на один уровень с лидирующими юрисдикциями».<sup>36</sup>

В 2011 году в комментариях к Рейтингу относительно ФАС России указывалось: «Ведомство сотрудничало с Конкурентным ведомством Казахстана в расследовании в отношении операторов мобильной связи, которые установили

<sup>27</sup> Global Competition Review, Vol. 12, Issue 6, June 2009.

<sup>28</sup> Global Competition Review, Vol. 13, Issue 6, June 2010.

<sup>29</sup> Global Competition Review, Vol. 14, Issue 6, June 2011.

<sup>30</sup> Global Competition Review, Vol. 14, Issue 6, June 2011.

<sup>31</sup> Global Competition Review, Vol. 12, Issue 6, June 2012.

<sup>32</sup> Global Competition Review, Vol. 12, Issue 6, June 2009.

<sup>33</sup> Global Competition Review, Vol. 12, Issue 6, June 2009.

<sup>34</sup> Global Competition Review, Vol. 13, Issue 6, June 2010.

<sup>35</sup> Global Competition Review, Vol. 14, Issue 6, June 2011.

<sup>36</sup> Global Competition Review, Vol. 13, Issue 6, June 2010.

монополю высокие цены на роуминг. В результате данного взаимодействия цены на роуминг были снижены и операторы были оштрафованы за нарушение антимонопольного законодательства».<sup>37</sup>

Среди международных инициатив ФАС России наиболее важными и продуктивными представляются выработка совместных с зарубежными странами программ взаимодействия, проведение совместных расследований и сотрудничество по проблемам правоприменения. Однако для актуализации участия в крупных международных расследованиях необходимо дальнейшее развитие нормативно-правовой базы, в том числе, обеспечивающей возможность обмена информацией, а также укрепление авторитета ФАС России в качестве сильного правоприменителя на международной арене.

Таким образом, анализ эффективности деятельности ФАС России на основе материалов Рейтинга ВОК по итогам работы за 2012 год<sup>38</sup> показывает, что удалось подтвердить предыдущие показатели, отражающие усилия, направленные на совершенствование конкурентного правоприменения. ФАС России получила оценку «хорошо» или «3 звезды» и заняла место в диапазоне с 17 по 26 (табл. 3).

Необходимо подчеркнуть, и это отмечают эксперты ВОК, что достичь высоких результатов ФАС России удалось на фоне возросшего уровня конкуренции, что связано с сокращением числа ведомств, достойных включения в Рейтинг 2013 года. Так, в 2012 году число КВ, включенных в Рейтинг, составило 40, а в Рейтинге 2013 года осталось только 37 ведущих ведомств мира из более чем 140 организаций. При этом, как обычно, в Рейтинг включены только страны, имеющие гармонизированное с лучшими мировыми практиками законодательство и активное правоприменение.

В своем комментарии ВОК отметил стабильную и эффективную работу ФАС России в 2012 году, а также политику Правительства Российской Федерации, в которой вопросам защиты конкуренции отводится одно из ключевых мест. В частности, как уточняют эксперты ВОК, в январе 2012 года в России вступил в силу Третий антимонопольный пакет поправок, который значительно повлиял на функции и объем работы ведомства.

Последние изменения, по мнению ВОК, позволили российскому антимонопольному органу сфокусировать усилия на наиболее злостных и имеющих большой резонанс нарушениях антимонопольного законодательства, и, тем самым, избежать ранее существовавших критических замечаний практически всех международных

экспертов о том, что количество расследований нарушений антимонопольного законодательства и сделок экономической концентрации, которые рассматривает ведомство, чрезвычайно велико и зачастую ФАС России занимается «незначительными по сути расследованиями нарушений антимонопольного законодательства со стороны малого бизнеса».

Безусловно, как подтверждают эксперты ВОК, статистика свидетельствует о значительном сокращении количества начатых дел по злоупотреблению доминирующим положением по сравнению с 2011 годом. Кроме того, эксперты ВОК позитивно восприняли новые инструменты «предупреждение» и «предостережение», с введением которых появилась возможность уведомить потенциального нарушителя о предполагаемом злоупотреблении до возбуждения дела. Именно благодаря данному шагу уже в 2012 году отмечено серьезное снижение количества возбужденных дел — 2582 дела против 3197 дел в 2011 году.

Кроме того, по мнению экспертов ВОК, увеличение пороговых значений для слияний с иностранным участием, обязательным условием которых является предварительное одобрение сделки, позволило на 50% сократить количество рассмотренных в России ходатайств и уведомлений, а также значительно снизить количество сделок по слияниям, которые были подвергнуты более глубокому изучению: с 843 в 2011 году до 299 в 2012 году.

Описанные выше примеры модификации российского законодательства, повлекшие за собой изменения в правоприменении, стали следствием преобразований в работе антимонопольного ведомства с опорой на рекомендации ВОК и других международных организаций, например ОЭСР, именно поэтому они были позитивно восприняты ведущими международными экспертами в области конкурентной политики.

Анализируя статистику ФАС России в сфере борьбы с картелями, эксперты ВОК отмечают, что количество решений по картелям выросло с 65 в 2011 году до 76 в 2012 году, хотя по-прежнему по программе смягчения довольно мало заявлений, то же самое относится и к количеству проводимых «рейдов на рассвете». Однако этот тезис экспертов ВОК можно оспорить: по показателю «количество заявлений по программе смягчения» ФАС России занимает 9 место. В 2012 году, согласно статистике российского антимонопольного ведомства, принято 13 заявлений по данной программе. Если рассматривать количество «рейдов на рассвете», то ФАС России занимает 2 место, намного опередив те организации, которые входят в Рейтинге ВОК в десятку лучших

В качестве позитивных моментов эксперты ВОК выделяют впервые введенное законодательное

<sup>37</sup> Global Competition Review, Vol. 14, Issue 6, June 2011.

<sup>38</sup> Global Competition Review, Vol. 16, Issue 6, June 2013.

# АНТИМОНОПОЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

А Н А Л И З

Таблица 3. Звездный рейтинг эффективности деятельности конкурентных ведомств по результатам наблюдений «Всемирного обзора по конкуренции» за 2013 г.\*

| Ведомство   | Звездный рейтинг |
|---|------------------|
| <b>Элита</b>  |                  |
| European Commission's Directorate General for Competition     | ★★★★★            |
| France's Competition Authority                                | ★★★★★            |
| Germany's Federal Cartel Office                               | ★★★★★            |
| UK's Competition Commission                                   | ★★★★★            |
| US Department of Justice's antitrust division                 | ★★★★★            |
| US Federal Trade Commission                                   | ★★★★★            |
| <b>Очень хорошо</b>   |                  |
| Japan's Fair Trade Commission                                 | ★★★★★            |
| Australia's Competition & Consumer Commission                 | ★★★★★            |
| Brazil's CADE   | ★★★★★            |
| The Netherlands' Competition Authority                        | ★★★★★            |
| Spain's National Competition Commission                       | ★★★★★            |
| UK's Office of Fair Trading                                   | ★★★★★            |
| <b>Хорошо</b>   |                  |
| Canada's Competition Bureau                                   | ★★★★★            |
| Italy's Competition Authority                                 | ★★★★★            |
| Korea's Fair Trade Commission                                 | ★★★★★            |
| New Zealand's Commerce Commission                             | ★★★★★            |
| Austria's Competition Authority                               | ★★★★★            |
| The Czech Republic's Office for the Protection of Competition | ★★★★★            |
| Finland's Competition Authority                               | ★★★★★            |
| Greece's Competition Commission                               | ★★★★★            |
| Hungary's Competition Authority                               | ★★★★★            |
| Ireland's Competition Authority                               | ★★★★★            |
| Israel's Antitrust Authority                                  | ★★★★★            |
| Norway's Competition Authority                                | ★★★★★            |
| Poland's Office of Competition & Consumer Protection          | ★★★★★            |
| Portugal's Competition Authority                              | ★★★★★            |
| Russia's Federal Antimonopoly Service                         | ★★★★★            |
| South Africa's Competition Commission                         | ★★★★★            |
| Sweden's Competition Authority                                | ★★★★★            |
| Switzerland's Competition Commission                          | ★★★★★            |
| <b>Удовлетворительно</b>                                      |                  |
| Belgium's Competition Authority                               | ★★★★★            |
| Chile's National Economic Prosecutor's Office                 | ★★★★★            |
| Denmark's Competition & Consumer Authority                    | ★★★★★            |
| Mexico's Federal Competition Commission                       | ★★★★★            |
| Pakistan's Competition Commission                             | ★★★★★            |
| Turkey's Competition Authority (new entrant)                  | ★★★★★            |
| Lithuania's Competition Authority                             | ★★★              |

\* Ведомству в данном Рейтинге не предполагается выделение конкретного места, количество звезд определяют диапазон, внутри которого ведомства расположены в алфавитном порядке.

закрепление определения «картель», создание в структуре ФАС России специального Управления по борьбе с картелями и введение прямой административной ответственности. Самый большой штраф был вынесен в 2012 году за картель на рынке каустической соды, при этом, по данным ВОК, общая сумма штрафов за картели, наложенных ФАС России на хозяйствующих субъектов, выросла

с 56,9 млн евро в 2011 году до новых, рекордных для ФАС России, 72,5 млн евро в 2012 году.

В своем анализе деятельности ФАС России за 2012 год ВОК учитывает и мнение участвовавших в специальном опросе юристов, которые непосредственно взаимодействовали с российским антимонопольным ведомством.

В декабре 2012 года Российское Правительство одобрило Дорожную карту, которая предлагает внести новые изменения в антимонопольное законодательство к концу 2013 года.<sup>39</sup>

Однако российские юристы в области конкурентного права предостерегают антимонопольное ведомство от частой корректировки закона, поскольку такие действия препятствуют своевременной адаптации бизнеса к новым законодательным нормам. К тому же незначительные изменения, вносимые в законодательство, не способны существенно улучшить состояние конкурентной среды и правоприменения в целом: ведомству целесообразно срочно разработать более прозрачную и ясную процедуру ведения расследования, а также сделать более открытыми внутренние документы, регламентирующие деятельность по правоприменению с целью усиления прозрачности и предсказуемости своих решений. «ФАС России продолжает накладывать свои структурные и поведенческие требования по неясным основаниям и достаточно широко и плохо следит за их выполнением, что делает данные требования неэффективными», — отмечает в своем интервью один из участвовавших в опросе ВОК юристов.

Несколько респондентов отметили, что ведомство одобрило все сделки по слияниям между крупными компаниями в 2012 году, большинство было одобрено с наложением поведенческих требований, наряду с этим запрещено 6 сделок слияний в малом бизнесе.

Ряд специалистов считает, что некоторые решения антимонопольного органа представляются вынесенными скорее по политическим соображениям или в интересах потребителей, а не в целях чистого конкурентного правоприменения.

В тоже время все специалисты признают, что ведомство стало более опытным в расследовании сложных дел, особенно в отношении картелей. В 2012 году ФАС России приступила к расследованию первого дела по картелю с участием иностранной компании.

Несколько интервьюируемых подчеркнули, что ведомство предприняло серьезные шаги в рамках укрепления международного сотрудничества: участвовало в разработке Соглашения о единых принципах в области конкуренции совместно с конкурентными ведомствами Беларуси и Казахстана, инициировало создание целого ряда секторальных рабочих групп с зарубежными конкурентными ведомствами и т.д.

Многие из опрошенных отметили высокую текучесть кадров (молодого персонала), но, несмотря на это, они дали оценку ведомству как ответственному, оперативному и доступному для взаимодействия.

В заключение необходимо привести резюмирующее мнение экспертов ВОК: «Нет сомнения в том, что ФАС России удалось убедить скептиков в бизнесе, в политике и среди населения, что экономика, построенная на конкурентном рынке, лучше для России. ФАС России значительно преуспела за последние годы в сосредоточении на серьезных делах, развитии конкуренции и сохранении независимости». Практикующие юристы сходятся во мнении, что «для достижения мировых стандартов ФАС России еще есть к чему стремиться, но в рамках национальных границ антимонопольное ведомство России является наиболее результативным, независимым и прозрачным» государственным органом Российской Федерации.<sup>40</sup>

Представленный по материалам ВОК анализ обладает как позитивными, так и отрицательными характеристиками, позволяет выделить сильные и слабые стороны деятельности КВ. Как следует из опроса и представленного анализа, к сильным сторонам следует отнести возможность КВ позиционировать свои ресурсы, деятельность, активность, структурные соотношения, механизм функционирования и принятия решений наряду с аналогичными и сопоставимыми ведомствами.

Относительная корреляция позиции конкурентного ведомства в Рейтинге просматривается по показателям, характеризующим ресурсное обеспечение, активность применения «Программы смягчения ответственности» и размер штрафных санкций за картельную деятельность. Подавляющее большинство КВ, занимающих лидирующие позиции в Рейтинге, чья работа была оценена от 4 до 5 баллов, имеют высокие значения данных показателей.

К слабым сторонам относится недостаточная методологическая проработанность структуры, содержания, критериев оценки, механизма рейтингования и подсчета голосов. Слабым звеном является также методика перевода качественных параметров в количественные. Необходима более глубокая дифференциация ранговых параметров, обеспечение сопоставимости показателей (уход от эффекта масштаба), подробная, без семантической валидности, инструкция, имеющая однозначно воспринимаемые респондентами критерии.

**Князева И. В.,**

д.э.н., профессор

Российской академии народного хозяйства и государственной службы  
(Сибирский институт управления-филиал)

<sup>39</sup> План мероприятий («Дорожная карта») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2579-р.

<sup>40</sup> Global Competition Review, Vol. 14, Issue 6, June 2011.

# АДМИНИСТРАТИВНЫЕ БАРЬЕРЫ И МЕХАНИЗМЫ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕАГИРОВАНИЯ

## В СЕКТОРЕ РАЗМЕЩЕНИЯ НАРУЖНОЙ РЕКЛАМЫ

Рынок размещения наружной рекламы — одно из самых динамичных направлений деятельности, что обусловлено быстрой сменой информации, снижением интереса потребителей к ней и необходимостью идти в ногу со временем.

**Р**ынок наружной рекламы требует оперативной реакции бизнеса на предоставление возможности разместить рекламную информацию в том месте, где ее воспримет максимальное число потребителей. Иными словами, размещать нужно здесь и сейчас, но, к сожалению, реализовать желаемое не всегда возможно.

Как показывает практика рассмотрения антимонопольным органом дел, связанных с обжалованием действий органов местного самоуправления, так или иначе влияющих на рынок размещения наружной рекламы в силу предоставленных им отдельных полномочий, пока что существует довольно много проблем, связанных с получением разрешения на размещение рекламной конструкции.

Характер всех выявленных в данной сфере нарушений позволяет сделать вывод об отсутствии четкого регулирования отношений между хозяйствующими субъектами и органами местного самоуправления, как результат — необоснованные отказы в размещении наружной рекламы, создание неправомерных преимуществ отдельным организациям при предоставлении рекламных мест и т.д. Все эти административные барьеры негативно влияют на состояние конкуренции в данном секторе.

На сегодняшний день одной из основных проблем, выявленных антимонопольным органом при оценке действий органов местного самоуправления при реализации полномочий по предоставлению

мест для размещения наружной рекламы, является отказ в размещении рекламной конструкции. Так, в 2011 году и первом полугодии 2012 года в Челябинское УФАС России не поступило ни одного заявления на действия органов местного самоуправления по вопросам размещения рекламы, однако уже во втором полугодии 2012 года и первом полугодии 2013 года таких обращений было уже восемь. Данный факт говорит о повышении активности бизнеса и желании перевести отношения с муниципалитетами в правовое поле.

В 2012 году в антимонопольную службу обратилось общество с ограниченной ответственностью с заявлением на действия одного из муниципальных образований Челябинской области, которые выразились в незаконном отказе в размещении рекламных конструкций на остановочных комплексах общественного транспорта.

Муниципальный правовой акт определял, что заинтересованное лицо обращается в Администрацию города с заявлением о возможности размещения наружной рекламы на недвижимом имуществе, находящемся в муниципальной собственности города. К заявлению, помимо прочих документов, требовалось приложить и сведения о территориальном размещении, внешнем виде и технических параметрах рекламной конструкции. Администрация города не позднее 60 дней со дня приема заявления о возможности размещения рекламной конструкции должна вынести решение о проведении торгов на право заключить соответствующий договор либо о невозможности размещения наружной рекламы на недвижимом имуществе, указанном в соответствующем заявлении. Здесь следует отметить,

**Пока что существует довольно много проблем, связанных с получением разрешения на размещение рекламной конструкции.**



что муниципальные акты зачастую не содержат основания отказа в размещении рекламных конструкций, не содержало их и местное положение, регулирующее порядок размещения рекламы на территории города.

Заявление было подано обществом в июне 2011 года, однако ответ от Администрации поступил только в октябре 2011 года, т.е. с нарушением установленного 60-дневного срока. Обществу было отказано в размещении. Свой отказ Администрация обосновала отсутствием намерений размещать рекламные конструкции на заявленных объектах, хотя местные акты и законодательство о рекламе не содержат таких оснований для отказа. При этом ранее организацией самостоятельно были согласованы с органом безопасности дорожного движения и Управлением архитектуры и градостроительства Администрации муниципального образования 222 паспорта рекламных мест, а Комитетом по управлению имуществом и земельными отношениями города, фактически являющимся структурным подразделением Администрации, в адрес заявителя направлялась информация о необходимости представления топографических съемок объектов, которая

была выполнена за счет средств хозяйствующего субъекта. Данные факты указывали на наличие у Администрации намерений разместить рекламные конструкции, в отношении которых общество обратилось с заявлением.

Из содержания ответов Администрации также не следовало, что орган местного самоуправления не имел намерений рассмотреть вопрос об отказе в размещении рекламных конструкций на испрашиваемых местах. Кроме того, Администрацией в ходе рассмотрения дела не представлено каких-либо доказательств невозможности размещения данных рекламных конструкций, а из ответа Комитета по управлению имуществом и земельными отношениями следовало, что для проведения торгов Администрацией осуществляется согласование паспортов рекламных мест с уполномоченными органами. Вместе с тем, в соответствии с положением о наружной рекламе, для принятия решения о проведении торгов или невозможности размещения наружной рекламы оформлять паспорта рекламных мест не требуется.

Для ускорения процесса оформления паспортов рекламных мест общество, руководствуясь ответом



Комитета по управлению имуществом, а также земельными отношениями и муниципальным положением, самостоятельно оформило все согласования с уполномоченными органами, что привело к необоснованным временным и финансовым затратам для организации, относящейся к категории малого бизнеса.

Таким образом, рассмотрение вопроса о возможности размещения наружной рекламы растянулось для заявителя на два года вместо положенных 60 дней. При этом орган местного самоуправления не только необоснованно отказал в размещении рекламных конструкций, но и при наличии возможности их размещения не принял решение о проведении торгов, что следовало из положения, обязательного для исполнения на территории города.

Действия Администрации по отказу хозяйствующему субъекту в размещении рекламных конструкций по основаниям, не предусмотренным Положением о наружной рекламе, законодательством о рекламе, а также непринятие решения о проведении торгов при наличии возможности размещения рекламных конструкций на данных объектах препятствовали размещению наружной рекламы

субъектом малого бизнеса и привели к необоснованным временным и финансовым тратам, общество было лишено возможности заключить соответствующий договор и принять участие в торгах на право его заключения.

В результате рассмотрения дела органом местного самоуправления было выдано предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, путем рассмотрения заявления организации о возможности размещения информационных стендов в установленном Положением о наружной рекламе порядке и принятия решения о проведении торгов по продаже права на заключение договора на установку и эксплуатацию рекламных конструкций в соответствии с названным положением.

Предписание антимонопольного органа «не устроило» Администрацию, которая в свою очередь обратилась с жалобой в арбитражный суд Челябинской области с целью опротестовать вынесенное решение. В качестве основного довода муниципалитет выдвинул аргумент, что у органа местного самоуправления как собственника имущества, на котором предполагалось разместить рекламные конструкции, отсутствовала обязанность заключить договор на установку и эксплуатацию рекламных конструкций с обратившимся лицом. Указывалось также на превышение компетенции антимонопольного органа, неправомерно предписывающего собственнику распорядиться муниципальным имуществом и лишаящего местные власти самостоятельности при решении вопросов местного значения.

Суды первой, апелляционной и кассационной инстанций согласились с доводами антимонопольной службы, что исполнительно-распорядительный орган должен при рассмотрении вопроса о возможности размещения рекламных конструкций действовать в соответствии с принятыми муниципальными и федеральными актами (законами). Свою позицию антимонопольный орган обосновал тем, что общество не обращалось с заявлением о заключении договора на установку и эксплуатацию рекламных конструкций. Как следует из текста заявления общества, направленного в Администрацию, оно просило рассмотреть возможность размещения информационных стендов на остановках общественного транспорта.

Таким образом, Администрации по результатам рассмотрения обращения надлежало в соответствии с Положением о наружной рекламе либо принять решение о проведении торгов на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции, либо направить мотивированный ответ о невозможности размещения рекламных конструкций на недвижимом имуществе, находящемся в муниципальной собственности. Однако таких действий со стороны Администрации не последовало.



### Истребование у заявителя иных документов, за исключением предусмотренных Законом о рекламе, запрещено.

Судебными инстанциями правомерно отмечено, что Администрация не является собственником имущества, поскольку оно принадлежит муниципальному образованию и вопросы распоряжения им должны решаться органом местного самоуправления в лице Администрации города с учетом действующих в данной сфере актов. Практически судебными актами подтверждены полномочия антимонопольного органа по выдаче предписания, обязывающего орган местного самоуправления решать вопросы местного значения с соблюдением требований федерального законодательства в сфере защиты конкуренции.

На сегодняшний день Высший Арбитражный суд Российской Федерации отказал городскому муниципалитету в пересмотре дела в порядке надзора.

Нередки жалобы предпринимателей и на необоснованное истребование профильными управлениями (отделами) при Администрации муниципального образования документов и материалов, которые не предусмотрены действующим законодательством, регулирующим отношения в сфере рекламы.

Например, в одном из таких обращений заявитель поставил вопрос о неправомерности истребования Администрацией города проектов рекламных конструкций с описанием их характеристик (размеров, эскизов, материалов изготовления), выполненных организацией, имеющей специальное разрешение на осуществление таких видов работ, поскольку Закон о рекламе не устанавливает требования о представлении с заявлением о выдаче разрешения на установку рекламной конструкции проектов данных конструкций.

Действительно, Закон о рекламе определяет, что орган местного самоуправления, помимо документов, указанных в законе, вправе требовать от заявителя представления документов и сведений, относящихся к территориальному размещению, внешнему виду и техническим параметрам рекламной конструкции. Истребование у заявителя иных документов, за исключением предусмотренных Законом о рекламе, запрещено.

Законодательство о рекламе не устанавливает, что сведения, относящиеся к территориальному размещению, внешнему виду и техническим параметрам рекламной конструкции, должны представляться в определенном виде или с приложением каких-либо подтверждающих документов. Следовательно, данные сведения могут представляться заявителем в любой форме и любым способом, позволяющим определить территориальное размещение, внешний вид и технические параметры. А поскольку

законодательство о рекламе относит к рекламным конструкциям щиты, стенды, строительные сетки, перетяжки, электронные табло, воздушные шары, аэростаты и иные технические средства стабильного территориального размещения рекламы, к техническим параметрам рекламной конструкции можно отнести информацию о технических средствах стабильного территориального размещения рекламы (щиты, перетяжки и т.д.). Действующее законодательство не содержит и указаний на то, что проект рекламной конструкции, необходимый для выдачи разрешения на ее размещение, должен быть выполнен организацией, имеющей специальное разрешение на осуществление таких видов работ.

Из изложенного следует, что с заявлением о выдаче разрешения на установку рекламной конструкции достаточно представить сведения о технических средствах стабильного территориального размещения рекламы, размерах рекламной конструкции, площади информационного поля и о территориальном размещении рекламной конструкции без привлечения организации, имеющей специальное разрешение на осуществление работ по выполнению проектов рекламных конструкций.

Истребование таких документов не только увеличивает финансовые затраты бизнеса на выполнение проектов, но и ведет к продлению временного периода по выдаче разрешения на установку конструкции, определенного муниципальным актом.

К моменту рассмотрения дела антимонопольным органом вопрос о выдаче разрешения заявителем так и не был решен. В связи с этим антимонопольный орган своим предписанием обязал орган местного самоуправления рассмотреть заявление хозяйствующего субъекта о выдаче разрешения на установку рекламной конструкции в соответствии с требованиями действующего законодательства и с соблюдением сроков, определенных муниципальными правовыми актами.

В заключение хотелось бы отметить, что меры антимонопольного реагирования, закрепленные в Законе о защите конкуренции, позволяют административному органу воздействовать на отношения между предпринимателями и органами местного самоуправления, складывающиеся в секторе размещения наружной рекламы, и избавляют представителей бизнеса от необходимости переносить решение своих вопросов в плоскость судебного разбирательства.

**Соболевская Т. М.,**  
начальник отдела контроля торгов  
и органов власти  
Челябинского УФАС России

# Российское конкурентное право и экономика

ЧАСТЬ 3

№ 1(10) 2014

Федеральным законом от 6 декабря 2011 года № 401-ФЗ в российское конкурентное право была введена процедура предварительного контроля в форме предупреждения (ст. 39.1 Федерального закона «О защите конкуренции»). Практика применения данного института поставила перед антимонопольными органами ряд важных вопросов, в том числе, и сколько предупреждений может быть выдано одному хозяйствующему субъекту, ведь Закон о защите конкуренции не содержит такого рода ограничений. В статье **«Взгляд на становление института предупреждений через призму практики»** начальник отдела контроля размещения государственного заказа и антимонопольного контроля органов власти Адыгейского УФАС России **Батыр Бесланович Точиев**, основываясь на опыте Управления, предлагает принять ряд мер, направленных на введение временных и количественных ограничений на предупреждения, выдаваемые одному лицу. Такой подход, по мнению автора, позволит снизить возможность злоупотреблений данным институтом и будет иметь антикоррупционную направленность.

Недавно закончились XXII Зимние олимпийские и XI Зимние паралимпийские игры в городе Сочи. И чем меньше дней оставалось до этого события, тем активнее снижалось количество выявленных фактов незаконного использования олимпийской символики. Итоги работы Краснодарского УФАС России по данному направлению с момента вступления в силу Закона об Олимпиаде представлены в статье **«Незаконное использование олимпийской символики»** заместителя руководителя Управления ФАС России по Краснодарскому краю, начальника отдела контроля рекламы и недобросовестной конкуренции **Виктории Викторовны Оберемок**.

# ВЗГЛЯД НА СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА ПРЕДУПРЕЖДЕНИЙ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ПРАКТИКИ

В 2012 году вступил в силу Третий антимонопольный пакет, который ввел в антимонопольное законодательство новые институты — Предупреждение и Предостережение.



В соответствии со статьей 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 «О защите конкуренции»<sup>1</sup> в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, антимонопольный орган выдает хозяйствующему субъекту, занимающему доминирующее положение, предупреждение<sup>2</sup> в письменной форме о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению его последствий.

Введение института Предупреждения — это продолжение движения ФАС России по пути приближения Российского антимонопольного законодательства к лучшим мировым практикам. Так, в связи с введением институтов Предупреждений и Предостережений, по официальным данным ФАС России, в 2012 году, по сравнению с 2011 годом, количество возбужденных дел сократилось на 11%. В 2013 году ФАС России и ее территориальные органы

выдали 1757 Предупреждений, но уже в 2014 году эта цифра может превысить 5000.

В связи с увеличением количества выдаваемых Предупреждений возникает вопрос, сколько Предупреждений может быть выдано одному хозяйствующему субъекту? Закон о защите конкуренции не содержит такого рода ограничений, в связи с чем отдельные хозяйствующие субъекты начали активно использовать предоставленную им законодателем «возможность». Так, например, в 2012 году Адыгейское УФАС России выдало одной из сетевых компаний два Предупреждения, а уже за 9 месяцев 2013 — девятнадцать! Следует заметить, что все выдаваемые Адыгейским УФАС России Предупреждения сетевая компания исполняла в полном объеме.

Хозяйствующие субъекты, подпадающие под ограничения статьи 10 Закона о защите конкуренции, уже осознали, что ответственность за действия, противоречащие антимонопольному законодательству, для них все равно не наступит: сначала в обязательном порядке организации будет выдано Предупреждение и **только в случае его неисполнения (!!!)** в отношении компании примут меры воздействия в виде возбуждения дела.

<sup>1</sup> Далее — Закон о защите конкуренции.

<sup>2</sup> Далее — Предупреждение.



В статье «Становление института Предупреждения о прекращении действий (бездействия), содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства»<sup>3</sup> руководитель Московского областного УФАС России И.В. Башлаков-Николаев и заместитель руководителя Московского областного УФАС России А.А. Азаренко приходят к следующему выводу: «Представляется логичным распространить профилактический институт Предупреждений и на случаи нарушения антимонопольного законодательства органами власти. Таким образом удастся добиться, чтобы нарушения со стороны указанных органов устранялись в более короткие сроки. А если учесть, что подобные нарушения составляют более 50% от общего количества нарушений антимонопольного законодательства, можно с уверенностью утверждать: распространение института Предупреждения на органы власти станет способствовать более эффективному восстановлению прав заинтересованных лиц».

Аналогичной позиции придерживается и руководитель ФАС России И.Ю. Артемьев, что подтверждается его докладами, отражена она и в пункте 1 Проекта Плана мероприятий по реализации Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 гг. (I этап — 2013–2015 годы).

<sup>3</sup> Научно-практический электронный журнал ФАС России «Российское конкурентное право и экономика». 2013. №1(7). С. 21—25. [http://fas.gov.ru/eljournal/eljournal\\_31272.html](http://fas.gov.ru/eljournal/eljournal_31272.html).

В связи с тем, что ФАС России проводит курс на расширение практики института Предупреждений и принимая во внимание уже имеющийся опыт работы в этом направлении, считаем целесообразным введение временных и количественных ограничений на Предупреждения, выдаваемые одному лицу.

В качестве такого ограничения можно внести дополнения к Закону о защите конкуренции в виде примечания в следующей редакции: «Одному лицу в течение трех последующих за датой выдачи первого Предупреждения месяцев может быть выдано не более одного Предупреждения. В случае выдачи одному и тому же лицу двух Предупреждений в течение трех последующих месяцев по каждому последующему факту нарушения антимонопольного законодательства в течение следующих шести месяцев антимонопольными органами возбуждаются дела, Предупреждения не выдаются (как мера наказания за систематические нарушения)».

Введение ограничений по количеству выдаваемых за определенный период времени Предупреждений позволит снизить возможность злоупотреблений этим институтом и будет иметь антикоррупционную направленность.

**Точиев Б. Б.,**  
начальник отдела контроля  
размещения государственного заказа и  
антимонопольного контроля органов власти  
Адыгейского УФАС России

# НЕЗАКОННОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ОЛИМПИЙСКОЙ СИМВОЛИКИ

Недавно прошли XXII Зимние олимпийские и XI Зимние паралимпийские игры в городе Сочи. И чем меньше дней оставалось до этого знаменательного события, тем активнее снижалось количество выявленных фактов незаконного использования олимпийской символики.

**К**раснодарское УФАС России, являясь территориальным органом Федеральной антимонопольной службы, совместно с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти: ФТС России, МВД России, Роспотребнадзором и др., органами прокуратуры, а также с АНО «Оргкомитет «Сочи-2014», осуществляло выявление и пресечение фактов незаконного использования олимпийской символики на территории Краснодарского края.

Управление Федеральной антимонопольной службы по Краснодарскому краю вело серьезную работу в этом направлении: рассматривало заявления, возбуждало и рассматривало дела в соответствии с административными регламентами и административные дела по статьям 14.3, 14.33 КоАП РФ, публиковало статьи о необходимости получения соответствующего разрешения при использовании олимпийской символики, обсуждало вопросы незаконного использования олимпийской символики на заседаниях общественно-консультативного совета, созданного при Краснодарском УФАС России, участвовало в мероприятиях, посвященных вопросам незаконного использования олимпийской символики (семинары, совещания, рабочие группы и т.д.). Кроме того, Краснодарское УФАС России тесно взаимодействовало с Роспатентом по вопросу предоставления письменных консультаций о наличии сходства до степени смешения того или иного обозначения с олимпийской символикой.

## Закон

В соответствии со статьей 7 Федерального закона № 310-ФЗ от 01.12.2007 «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» под олимпийской символикой понимаются наименования «Олимпийский», «Олимпиада», «Сочи 2014», *Olympic, Olympian, Olympiad, Olympic Winter Games, Olympic Games, Sochi 2014* и образованные на их

основе слова и словосочетания, олимпийские символы, огонь, факел, флаг, гимн, девиз, а также эмблемы, символы и сходные с ними обозначения олимпийских игр и олимпийских игр, предшествующих им и следующих за ними. Под паралимпийской символикой понимаются наименования Паралимпийский, Паралимпиада, *Paralympic, Paralympian, Paralympiad, Paralympic Winter Games, Paralympic Games* и образованные на их основе слова и словосочетания, паралимпийские символы, флаг, гимн, девиз, а также эмблемы, символы и сходные с ними обозначения паралимпийских игр и паралимпийских игр, предшествующих им и следующих за ними. К олимпийской и паралимпийской символике относятся также произведения изобразительного искусства, музыкальные, литературные и иные произведения, содержащие олимпийскую символику и (или) паралимпийскую символику или ее элементы и предназначенные для обозначения олимпийских игр и паралимпийских игр, а также олимпийских игр и паралимпийских игр, предшествующих им и следующих за ними. В соответствии с указанным законом использование олимпийской символики и (или) паралимпийской символики допускается только при условии заключения соответствующего договора с Международным олимпийским комитетом и (или) Международным паралимпийским комитетом или уполномоченными ими организациями.

В силу части 1 статьи 8 Федерального закона «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» недобросовестной конкуренцией признаются продажа, обмен или иное введение в оборот товара, если при этом незаконно использовались олимпийская и (или) паралимпийская символика, а также введение в заблуждение, в том числе создание ложного представления о причастности производителя товара, рекламодателя к олимпийским и (или) паралимпийским играм, в том числе, в качестве спонсора.

Показатели работы Краснодарского УФАС России в сфере незаконного использования олимпийской символики за 2008–2013 гг. (дела, возбужденные по стст. 14.3, 14.33 КоАП РФ)

| Годы | Количество дел | Вынесено постановлений о наложении штрафа | Сумма наложенных штрафов, руб. |
|------|----------------|---|--------------------------------|
| 2008 | 76             | 61  | 1 460 000                      |
| 2009 | 9              | 9   | 224 000                        |
| 2010 | 9              | 6   | 131 000                        |
| 2011 | 9              | 9   | 514 000                        |
| 2012 | 1              | 1   | 2000                           |
| 2013 | 3              | 3   | 60 000                         |

Согласно статье 14 Закона о защите конкуренции, не допускается недобросовестная конкуренция.

В соответствии с пунктом 7 части 3 статьи 5 Федерального закона «О рекламе» недостоверной признается реклама, которая содержит не соответствующие действительности сведения об исключительных правах на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации юридического лица, средства индивидуализации товара.

### Практика

За период работы Краснодарского УФАС России с 2008 по 2013 год количество нарушений антимонопольного законодательства и законодательства о рекламе по фактам незаконного использования олимпийской символики, выявленных управлением, значительно сократилось (см. таблицу).

Хотелось бы отметить, что наибольшее количество дел по фактам незаконного использования олимпийской символики возбуждено с признаками недобросовестной конкуренции, факты по признакам нарушения законодательства о рекламе — единичны.

В 2012–2013 годах Краснодарским УФАС России рассмотрено несколько весьма интересных дел, возбужденных по фактам незаконного использования олимпийской символики.

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Краснодарскому краю по заявлению АНО «Оргкомитет «Сочи 2014» возбуждено **дело № 47/2012** от 05.03.2012 г. в отношении **ООО «Активформула»** по признакам нарушения части 1 статьи 14 Закона «О защите конкуренции».

На интернет-сайте [www.actiformula.ru](http://www.actiformula.ru) ООО «Активформула» использовало обозначение «Черное.ru море 2010» в сочетании с изображением пяти переплетающихся колец одинакового размера (олимпийский символ), графически стилизованным под обозначение *SOCHI 2014RU* в сочетании с изображением олимпийского символа (товарный знак по свидетельству № 394544) и олимпийского символа (товарный знак по свидетельству № 788585). Интернет-сайт [www.actiformula.ru](http://www.actiformula.ru) является официальным сайтом ООО «Активформула».

Из обращения АНО «Оргкомитет «Сочи 2014» следует, что ООО «Активформула» ни с МОК, ни с АНО «Оргкомитет «Сочи 2014» договор на использование олимпийской символики и вышеуказанных товарных знаков не заключало, что подтверждается письмом ООО «Активформула».

Согласно части 3 статьи 7 Федерального закона от 01.12.2007 № 310-ФЗ использование олимпийской символики и (или) паралимпийской символики с нарушением требований части 2 настоящей статьи признается незаконным.

Олимпийская символика в виде наименования *SOCHI 2014RU* в сочетании с изображением олимпийского символа зарегистрирована в виде товарных знаков (по международной регистрации № 788585 и № 394544), которые подлежат правовой охране как результаты интеллектуальной деятельности.

Согласно справке, представленной Федеральной службой по интеллектуальной собственности в Краснодарское УФАС России, комбинированное обозначение «Черное.ru море 2010» в сочетании с изображением пяти переплетающихся колец одинакового размера, используемого ООО «Активформула» на интернет-сайте [www.actiformula.ru](http://www.actiformula.ru), может быть признано сходным до степени смешения с товарным знаком по международной регистрации № 788585. Правообладателем указанного товарного знака международной регистрации № 788585 является Международный олимпийский комитет.

Учитывая повышенный интерес к Олимпийским играм в период подготовки страны к Олимпиаде в Сочи в 2014 году, использование ООО «Активформула» на официальном интернет-сайте [www.actiformula.ru](http://www.actiformula.ru) олимпийского символа в виде пяти переплетающихся колец одинакового размера (сходного до степени смешения с товарным знаком международной регистрации № 788585) вызывает повышенный интерес потребителей к осуществляемой ООО «Активформула» деятельности и создает ложное впечатление о причастности Общества к олимпийским играм.

По результатам рассмотрения дела 24.04.2012 года Комиссией Краснодарского УФАС России принято решение, которым установлен факт нарушения ООО «Активформула» антимонопольного законодательства, выразившийся в незаконном



использовании обществом на официальном интернет-сайте [www.actiformularu](http://www.actiformularu) олимпийской символики в виде пяти переплетающихся колец одинакового размера. Обществу выдано предписание о прекращении нарушения части 1 статьи 14 Закона «О защите конкуренции». Предписание исполнено в установленный Управлением срок. По данному факту нарушения ООО «Активформула» привлечено к административной ответственности по части 1 статьи 14.33 КоАП РФ в виде штрафа в размере 100 тыс. руб. (штраф взыскан).

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Краснодарскому краю по обращению прокуратуры Центрального административного округа г. Краснодара возбуждено **дело № 272/12** о признаках нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации в действиях **ООО «ДИГТЕР КЛУБ»**, выразившегося в незаконном использовании олимпийской символики в виде наименования «Олимпиада».

В июле 2012 года<sup>1</sup> прокуратурой Центрального административного округа г. Краснодара совместно с ОП (ЦО) УМВД России по г. Краснодару проведена проверка соблюдения требований Федерального закона от 01.12.2007 № 310-ФЗ «Об организации и проведении XXII Олимпийский зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» на территории Центрального административного округа г. Краснодара.

В ходе проведения проверки установлено, что в месте осуществления ООО «ДИГТЕР КЛУБ» предпринимательской деятельности — кафе «Холостыдзе» — размещена вывеска, на которой изображена олимпийская символика в виде наименования

<sup>1</sup> 10.07.2012 г.

«Олимпиада». В соответствии с договором аренды нежилого помещения от 01.12.2010 года ООО «Диггер Клуб» является арендатором указанного помещения.

Из материалов, представленных прокуратурой Центрального административного округа г. Краснодара, следует, что на момент проведения проверки ООО «ДИГТЕР КЛУБ» не обладало правом использования олимпийской символики — наименования «Олимпиада».

По результатам рассмотрения дела Комиссией Краснодарского УФАС России принято решение, которым установлен факт нарушения ООО «ДИГТЕР КЛУБ» антимонопольного законодательства, выразившийся в незаконном использовании олимпийской символики в виде наименования «Олимпиада» в оформлении кафе. ООО «ДИГТЕР КЛУБ» выдано предписание о прекращении нарушения части 1 статьи 14 Закона «О защите конкуренции». Предписание исполнено в установленный Управлением срок. Кроме того, по данному факту нарушения ООО «ДИГТЕР КЛУБ» и должностное лицо, директор общества, привлечены к административной ответственности по части 1 статьи 14.33 КоАП РФ в виде штрафа на общую сумму 112 тыс. руб.

Прокуратурой Краснодарского края совместно с АНО «Оргкомитет Сочи 2014» была проведена проверка соблюдения законодательства при использовании олимпийской и паралимпийской символики на территории г. Сочи, в ходе которой удалось установить, что 10.07.2012 года на территории Адлерского района г. Сочи на автомобиле *Citroen* с государственным регистрационным номером ...123, принадлежащем на праве собственности гражданину Д., была размещена реклама следующего содержания: «*Официальный поставщик олимпийских объектов Окна&фасады (861)94-49-000, SOCHI 2014.RU (с изображением пяти переплетающихся колец одинакового размера) официальный поставщик олимпийских объектов Тиграл ЭКО Окна&фасады г. Краснодар ...*» с признаками нарушения пункта 7 части 3 статьи 5 Федерального закона «О рекламе», согласно которому недостоверной признается реклама, содержащая





не соответствующие действительности сведения об исключительных правах на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации юридического лица, средства индивидуализации товара.

В рекламе на автомобиле *Citroen* было использовано обозначение *SOCHI 2014RU* в сочетании с пятью переплетенными кольцами одинакового размера. Обозначение *SOCHI 2014RU* в сочетании с пятью переплетенными кольцами одинакового размера является товарным знаком по свидетельству № 394544, в перечень товаров и услуг которого входят все классы МКТУ. На момент проведения проверки гражданин Д. не обладал правом использования олимпийской символики. По результатам рассмотрения дела гражданин Д. был привлечен к административной ответственности по части 1 статьи 14.3 КоАП РФ в виде штрафа в размере 2 тыс. руб.

За период действия Федерального закона от 01.12.2007 № 310-ФЗ «Об организации и проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» разработана

большая судебная практика по вопросам незаконного использования олимпийской символики, подтверждающая законность вынесенных Краснодарским УФАС России постановлений о наложении штрафов об административных правонарушениях.<sup>2</sup>

Ряд постановлений Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа были обжалованы в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, однако Коллегией судей ВАС РФ вынесены определения об отказе в передаче дел в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.<sup>3</sup>

Хотелось бы обратить внимание, что при рассмотрении подобных дел по фактам незаконного использования олимпийской символики Краснодарское УФАС России руководствовалось Постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда от 17.02.2011 № 11 «О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», в соответствии с которым при квалификации действий хозяйствующего субъекта по части 2 статьи 14.33 КоАП РФ к ответственности может быть привлечено лишь лицо, которое первым ввело в оборот

<sup>2</sup> Судебные дела №№ А32-13457/2008-66/228-54АЖ-45/224-44АЖ, А32-20249/2008-19/322-32АЖ, А32-4433/2009-56/60-8АЖ, А32-13140/2009-12/135-12АЖ.

<sup>3</sup> Определение ВАС РФ от 16.11.2009 № ВАС-1478/09; определение ВАС РФ от 27.05.2010 № ВАС-6118/10.





## ТАЛИСМАНЫ XXII ОЛИМПИЙСКИХ ЗИМНИХ ИГР В СОЧИ

товар с незаконным использованием результатов интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации юридического лица, средств индивидуализации продукции, работ, услуг.

Сокращению числа фактов незаконного использования олимпийской символики на территории Краснодарского края способствовали эффективная работа и взаимодействие территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов прокуратуры и АНО «Оргкомитет «Сочи-2014», а также разъяснительная работа по вопросам использования олимпийской символики.

Так, Краснодарское УФАС России вело активную разъяснительную работу в рамках своих полномочий в сфере использования олимпийской и паралимпийской символики для хозяйствующих субъектов и для контрольно-надзорных органов. До вступления в законную силу «Закона об Олимпиаде» 22 сентября 2007 года в газете «Кубанские новости» № 154 была опубликована статья Краснодарского УФАС России «Об использовании Олимпийской символики в рекламе» с информацией для хозяйствующих субъектов о необходимости получения разрешения на использование олимпийской символики и сведениями о том, куда следует обращаться за подобным разрешением. Сотрудники Краснодарского УФАС России 9 июля 2012 года приняли участие в учебно-методическом семинаре по вопросам организации контрольно-надзорных мероприятий за соблюдением на территории

городов Анапа, Геленджик, Краснодар, Новороссийск, Сочи законодательства, регламентирующего вопросы использования олимпийской и паралимпийской символики, проводимом прокуратурой Краснодарского края в г. Сочи. Вопросы использования олимпийской и паралимпийской символики регулярно обсуждались на заседаниях Общественно-консультативного совета при Краснодарском УФАС России.<sup>4</sup> Руководитель Управления принимал участие в деятельности межведомственной рабочей группы по вопросам обеспечения законности в период подготовки к проведению XXII Зимних Олимпийских игр и XI Паралимпийских игр 2014 года в г. Сочи и т.д.

Хотелось бы отметить, что с момента вступления в силу Закона об Олимпиаде благодаря активной работе антимонопольных органов, в том числе и Краснодарского УФАС России, было выявлено и пресечено несколько десятков фактов незаконного использования олимпийской символики, а виновные лица привлечены к административной ответственности.

**Оберемок В. В.,**  
заместитель руководителя  
Краснодарского УФАС России,  
начальник отдела контроля рекламы  
и недобросовестной конкуренции

<sup>4</sup> Протокол № 3 от 26.12.2011 г. и др.

# Российское конкурентное право и экономика

ЧАСТЬ 4

№ 1(10) 2014

Одной из важнейших сфер регулирования в области антимонопольной политики является сфера железнодорожных перевозок грузов. Довольно часто нарушения конкурентного права в этой области непосредственно связаны с перевозкой различных видов грузов, которые обладают уникальными, неповторимыми качествами и свойствами и в отношении которых ОАО «РЖД» преднамеренно устанавливает неправомерные ограничения перевозки. Опыт и методы работы Кемеровского УФАС России по расследованию такого рода дел представлены в статье **«Везем шары помольные — отказ не принимается!»** главного специалиста-эксперта отдела ЖКХ, транспорта и связи Кемеровского УФАС России **Александра Сергеевича Котикова**.

О трудностях, с которыми пришлось столкнуться управлению Федеральной антимонопольной службы России по Архангельской области и Прокуратуре Архангельской области в процессе борьбы за устранение нарушений законодательства об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности, а также антимонопольного законодательства, выявленных в ходе проверки понтонных переправ на территории региона, говорится в материале **«Дорожные «коллизии»**, подготовленном главным специалистом-экспертом отдела антимонопольного контроля Архангельского УФАС России **Вячеславом Викторовичем Касаткиным**.

Практика применения антимонопольного законодательства и проблемы контроля в сфере рекламы проанализированы **Анной Андреевной Крамаренко** в статье **«Антимонопольный контроль в сфере рекламы»**. Автор также вносит свои предложения по решению выявленных проблем.

# ВЕЗЕМ ШАРЫ ПОМОЛЬНЫЕ — ОТКАЗ НЕ ПРИНИМАЕТСЯ!

## ПРАКТИКА КЕМЕРОВСКОГО УФАС РОССИИ ПО ПРОВЕРКЕ ОБОСНОВАННОСТИ ОТКАЗА РЖД ОТ ПЕРЕВОЗКИ ГРУЗОВ

Одной из важнейших сфер регулирования в области антимонопольной политики является сфера железнодорожных перевозок грузов. В настоящее время на данном рынке ОАО «РЖД» остается безусловным доминирующим игроком, допускающим порой грубые нарушения антимонопольного законодательства.

**В** 2013 году Кемеровское УФАС России<sup>1</sup> в очередной раз рассматривало дело в отношении российского грузоперевозчика — ОАО «РЖД». Решение, о котором пойдет речь, отражает логику расследования антимонопольного органа по данному виду дел, методы работы с информацией, полученной из многих источников (самого перевозчика, грузоотправителей, органов государственной власти). Само дело выделяется совокупностью подставов, образующих нарушение в целом, включая дискриминационное поведение ОАО «РЖД».

18 апреля 2013 года решением Управления ОАО «РЖД» было признано нарушившим часть 1 статьи 10 Федерального закона «О защите конкуренции».

Со стороны ОАО «РЖД» нарушение представляло собой совокупность действий, связанных с нежеланием осуществлять перевозку шаров стальных помольных, упакованных в специализированные мягкие контейнеры МКР, в универсальных крупнотоннажных контейнерах по заявкам грузоотправителей — ООО «Компания ТрансСервис» и ООО «Трансгарант».

Первой из грузоотправителей с проблемой перевозки шаров стальных помольных столкнулось ООО «Компания ТрансСервис», когда в июне 2012 года направило в адрес ОАО «РЖД» заявки формы ГУ-12 на перевозку в универсальных крупнотоннажных контейнерах шаров стальных помольных, упакованных в специализированные мягкие контейнеры МКР.

Заявки были приняты и согласованы ОАО «РЖД», им присвоены номера № 002125866 от 22.06.2012 г. и № 0021302551 от 02.07.2012 г., груз был принят к перевозке, о чем свидетельствуют квитанции от 06.07.2012 г. №№ АП 564632, АП 564633, АП 564634.

<sup>1</sup> Далее также — Управление.

Однако, в последствии ОАО «РЖД» письмом № 26 от 23.07.2012 г. «попросило» ООО «Компания ТрансСервис» отменить отправку груза. В обоснование своего требования перевозчик указал, что перевозка шаров стальных помольных, упакованных в МКР в универсальных контейнерах, стандартами не предусмотрена.

На письмо от 11.07.2012 г. ООО «Компания ТрансСервис» Центральная дирекция управления движением — филиал ОАО «РЖД» — направила следующее разъяснение:<sup>2</sup> «...в целях осуществления перевозки шаров стальных помольных, упакованных в специализированные мягкие контейнеры МКР и помещенных в универсальные крупнотоннажные контейнеры, необходимо, согласно положениям разделов 7 и 12 главы 1 ТУ, разработать в установленном порядке и утвердить Местные технические условия (МТУ), предварительно проведя необходимые экспериментальные проверки».

Таким образом, фактически перевозка шаров не осуществлялась, а ОАО «РЖД» потребовало отменить отправку груза после согласования заявок в нарушение положений статьи 11 Федерального закона от 10.01.2003 №18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации».

Вскоре, в июле 2013 года, с проблемой перевозки шаров стальных помольных в МКР столкнулся еще один участник рынка — ООО «Трансгарант».

ООО «Трансгарант» 4 июля 2012 года подало в адрес ОАО «РЖД» заявку на перевозку шаров стальных помольных, упакованных в МКР и помещенных в универсальные крупнотоннажные контейнеры, которую ОАО «РЖД» не приняло.

Ведущий инженер отдела организации коммерческой работы и условий перевозок указал на необходимость обратиться в ОАО «РЖД» для перевозки **вышеуказанного груза на особых условиях.**

<sup>2</sup> От 13.07.2012 г. № 9211/ЦД.



Специализированные мягкие контейнеры МКР, помещенные в кузов грузовика

Письмом от 4 июля 2012 года № 54 ООО «Трансгарант» обратилось к Вице-президенту ОАО «РЖД» с просьбой заключить договор на перевозку этого груза. Письмом Центральной дирекции управления движением — филиала ОАО «РЖД» — от 09.07.2012 г. № 8948/ЦД ООО «Трансгарант» определялось, что мягкие специализированные контейнеры типа МКР по своей сути являются упаковкой, следовательно, предоставление особых условий для перевозки на основании статьи 8 Федерального закона «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» не требуется.

В адрес ООО «Трансгарант» было также направлено письмо Западно-Сибирской дирекции управления движением, структурным подразделением Центральной дирекции управления движением, филиала ОАО «РЖД», от 13.07.2012 г., в котором разъяснялось, что перевозка шаров стальных помольных, упакованных в МКР в универсальных контейнерах, стандартами на продукцию, утвержденными и согласованными в указанном порядке, не предусмотрена, в целях же обеспечения безопасности движения поездов отправка шаров помольных

осуществляется в соответствии с требованиями ТУ и Местных технических условий (МТУ).

Таким образом, ОАО «РЖД», **не имея на то правовых оснований**, незаконно отказало в осуществлении перевозки груза железнодорожным транспортом данному лицу, переложив ответственность за сохранность груза на ООО «Трансгарант». Перевозчик **необоснованно** требовал установить МТУ при отсутствии оснований для их разработки, при том что данные действия продолжительны во времени и требуют от грузоотправителя дополнительных финансовых затрат.

В итоге в летний период 2013 года ОАО «РЖД» на станции Кемерово-Сортировочное ОАО «РЖД» отказало в перевозке шаров стальных помольных как минимум двум грузоотправителям — ООО «Компания ТрансСервис» и ООО «Трансгарант».

Однако Управление получило важные сведения от других участников рынка. В частности, Кемеровское УФАС России установило, что в период с 2012 по начало 2013 года шары стальные помольные в МКР в универсальных контейнерах и без изготовления местных технических



**Шары стальные помольные**

условий перевозились ОАО «РЖД» по заявкам других хозяйствующих субъектов, а именно: ООО «МК «КРАСО», ООО «Атон».

Согласно письмам ООО «Металлоторговая компания «КРАСО», ООО «Атон» шары стальные помольные перевозились в МКР в универсальных контейнерах. Дополнительные требования к перевозке, в том числе по изготовлению МТУ, этим хозяйствующим субъектам со стороны ОАО «РЖД» не предъявлялись.

Антимонопольная служба пришла к обоснованным выводам, что со стороны ОАО «РЖД» по отношению к разным хозяйствующим субъектам применялись разные условия перевозки груза.

Для подтверждения незаконности действий ОАО «РЖД» в части отказа ООО «Компания ТрансСервис» и ООО «Трансгарант» в перевозке шаров стальных помольных Кемеровское УФАС России обратилось за разъяснениями в федеральный орган, непосредственно отвечающий за нормативное регулирование в сфере железнодорожного транспорта — Министерство транспорта Российской Федерации. Минтранс РФ подтвердил выводы антимонопольного органа, в частности, по нескольким основаниям.

1. Согласно Приказу МПС РФ от 25.06.2003 № 51 «Об утверждении Перечня грузов, перевозка которых железнодорожным транспортом допускается в открытых вагонах» перевозка шаров стальных помольных (мельющих) диаметром 40 мм и более, а также аналогичных изделий из черных металлов для мельниц допускается к перевозке железнодорожным транспортом в открытых вагонах.

2. Шары стальные помольные отнесены к прочему виду проката черных металлов<sup>3</sup>.

3. В соответствии с пунктом 2.5 главы 12 «Технических условий размещения и крепления грузов в вагонах и контейнерах», утвержденных МПС РФ 27.05.2003 г. № ЦМ-943, при размещении в контейнере металла в слитках, проката сортового металла

и металлических труб, листового металла; шифера, гипсокартонных плит; плит ДВП, ДСП, фанеры; цилиндрических грузов (например, барабанов, катушек) с расположением их на образующую; грузов, погруженных насыпью и навалом; а также грузов, имеющих выступающие части, которые могут повредить стены и двери, торцовая стена и двери контейнера должны быть ограждены щитом на высоту погрузки в случаях, когда суммарная величина зазоров по длине или (и) по ширине контейнера между отдельными единицами груза и между ними и стенками контейнера превышает 200 мм. Щит должен состоять из двух стоек, устанавливаемых по углам контейнера, и горизонтальных досок, располагаемых вплотную друг к другу или с промежутками величиной не более ширины доски. Толщина стоек и горизонтальных досок щита должна быть не менее 40 мм. Доски к стойкам прибавают гвоздями длиной не менее 80 мм, количеством не менее двух штук в каждое соединение. Щит устанавливает перпендикулярно продольной плоскости симметрии контейнера таким образом, чтобы горизонтальные доски щита входили в выемки гофров обеих боковых стен контейнера.

4. Согласно пункту 8.5 главы 12 «Технических условий размещения и крепления грузов в вагонах и контейнерах» порядок размещения и крепления грузов в среднетоннажных контейнерах аналогичен порядку, предусмотренному в отношении крупнотоннажных контейнеров, если иной порядок не установлен правилами перевозок для грузов железнодорожным транспортом.

Из вышеизложенного следует, что для перевозки груза «шары стальные помольные» в МКР, помещенный в универсальный контейнер, создание МТУ не требуется.

В результате проведенной работы и с учетом полученных данных 18 апреля 2013 года Кемеровское УФАС России вынесло решение в отношении ОАО «РЖД» и установило, что:

- ОАО «РЖД» неправоммерно понудило ООО «Компания ТрансСервис» отменить отправки груза «шары стальные помольные» в контейнерах № RZDU0261425, № RZDU0286439, № RZDU0311547 после принятия заявок к отправке;
- ОАО «РЖД» отказало ООО «Трансгарант» в перевозке груза «шары стальные помольные», упакованного в специализированные мягкие контейнеры МКР в универсальных контейнерах, требуя изготовления Местных технических условий (МТУ);
- ОАО «РЖД» установило на рынке особые дискриминационные условия перевозки груза «шары стальные помольные» для одних грузоотправителей, ООО «Компания ТрансСервис»,

<sup>3</sup> Класс 3, прочие виды проката черных металлов, согласно Приложению 2 к разделу 2 Прейскуранта № 10-01 «Тарифы на перевозки грузов и услуги инфраструктуры, выполняемые российскими железными дорогами» (Тарифное руководство № 1).



■ ООО «Трансгарант» (изготовление МТУ), по сравнению с другими компаниями (ООО «МК «КРАСО», ООО «Атон»).

Квалификация нарушения ОАО «РЖД» ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» обусловлена совокупностью противоправных действий грузоперевозчика в отношении конкретных грузоотправителей, рынка в целом и интересов государства, а также дискриминационным поведением в отношении одних грузоотправителей по сравнению с другими.

Постановлением Седьмого арбитражного апелляционного суда от 09.10.2013 года подтверждена законность и обоснованность решения антимонопольного органа по данному делу.<sup>4</sup> В настоящее время этот судебный акт ОАО «РЖД» обжалует в кассационной инстанции.

Кемеровское УФАС России по итогам рассмотрения дела наложило на ОАО «РЖД» штраф в размере 5 113 294 руб. 51 коп. Постановление о наложении

штрафа грузоперевозчик обжалует в Арбитражный суд Кемеровской области.

Выводы Управления, отраженные в решении от 18 апреля 2013 года и поддержанные судом первой и апелляционной инстанций, имеют сугубо практическое значение для практики антимонопольного регулирования в будущем.

Зачастую такие нарушения непосредственно связаны с перевозкой различных видов грузов, которые обладают уникальными, неповторимыми качествами и свойствами и в отношении которых ОАО «РЖД» преднамеренно устанавливает неправомерные ограничения перевозки.

Данное решение может служить тем алгоритмом, который позволит антимонопольному органу произвести проверку обоснованности отказа ОАО «РЖД» в перевозке того или иного груза.

**Котиков А. С.,**  
главный специалист-эксперт  
отдела ЖКХ, транспорта и связи  
Кемеровского УФАС России

<sup>4</sup> Судебное дело № А27-6151/2013.

# ДОРОЖНЫЕ «КОЛЛИЗИИ»

Законодательством Российской Федерации гарантировано право на свободу передвижения, в том числе по автомобильным дорогам, проходящим по территории России.



**А**рхангельская область является крупнейшим субъектом Российской Федерации в европейской части России и крупнейшей областью (провинцией) в Европе. На ее территории расположено 26 муниципальных районов, многие из которых труднодоступны, основным же средством передвижения остается автомобильный транспорт, поэтому, ввиду большого количества водных преград и неразвитости имеющейся дорожной инфраструктуры, проблема строительства, содержания и эксплуатации искусственных сооружений через естественные преграды в регионе стоит особенно остро.

Так, в ряде районов области для переправы транспортных средств граждан через водные преграды используются паромные и понтонные переправы, в зимнее время на некоторых участках дорог организуются ледовые переправы.

Согласно части 1 статьи 37 Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» решение об использовании автомобильной дороги или участка автомобильной дороги на платной основе может быть принято при условии обеспечения возможности альтернативного бесплатного проезда транспортных

## ДЛЯ СПРАВКИ

**Автомобильная дорога** — объект транспортной инфраструктуры, включающий в себя комплекс функционально связанных конструктивных элементов и искусственных инженерных сооружений, специально предназначенных для обеспечения безопасного движения автомобильных и других транспортных средств.



средств по автомобильной дороге общего пользования либо при условии обеспечения возможности альтернативного бесплатного проезда до ввода в эксплуатацию строящейся или реконструируемой платной автомобильной дороги или используемого на платной основе участка автомобильной дороги.



В середине 2010 года Прокуратурой Архангельской области был проведен ряд мероприятий по проверке понтонных переправ на территории региона. По итогам проверки Правительству Архангельской области было вынесено представление об устранении выявленных нарушений законодательства об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности, в соответствии с которым исполнительный орган государственной власти был обязан принять меры по устранению допущенных нарушений законодательства путем обеспечения беспрепятственного бесплатного проезда транспортных средств по автодорогам.

Однако представление прокуратуры было проигнорировано, в связи с чем Прокуратура Архангельской области обратилась в суд с заявлением о понуждении Правительства Архангельской области обеспечить беспрепятственный проезд по дорогам путем сооружения переправ без взимания платы.

В то же время с целью пресечения нарушений антимонопольного законодательства Архангельским УФАС России был возбужден ряд дел по признакам нарушения антимонопольного законодательства на рынке услуг понтонных переправ. По итогам рассмотрения дел хозяйствующим субъектам выданы предписания об устранении выявленных нарушений путем прекращения незаконного взимания платы за проезд.





Позиция антимонопольного органа, как и позиция Прокуратуры Архангельской области, основывалась на существующих нормах. Так, пункт 3 статьи 3 Закона об автомобильных дорогах предусматривает, что искусственными дорожными сооружениями считаются сооружения, предназначенные для движения транспортных средств, пешеходов и прогона животных в местах пересечения автомобильных дорог иными автомобильными дорогами, водотоками, оврагами, в местах, которые являются препятствиями для такого движения, прогона (зимники, мосты, переправы по льду, путепроводы, трубопроводы, тоннели, эстакады, подобные сооружения). В перечисленных случаях частная понтонная переправа должна рассматриваться как технологическая часть дороги общего пользования, посредством которой осуществляется проезд автомобильного транспорта через водную преграду.

Из анализа вышеприведенных норм следует, что при проезде по дорогам общего пользования потребитель приобретает услугу беспрепятственного перемещения по территории Российской Федерации посредством проезда по автомобильным дорогам. Автомобильная дорога соединяет два пункта

сообщения. Таким образом, процесс предоставления услуги связан с изменением местоположения транспортного средства из начального пункта автомобильной дороги общего пользования в конечный.

В случае невозможности продолжения движения по автомобильной дороге общего пользования регионального (местного) значения частная дорога (понтонный мост) является технологическим продолжением дороги общего пользования. Только таким образом потребитель услуги проезда по дороге общего пользования получит ее в полном объеме.

При отсутствии альтернативных проездов через водную преграду собственник понтонной переправы в соответствии с частью 1 статьи 37 Закона об автомобильных дорогах не имеет права вводить платный режим передвижения по технологической части дороги общего пользования.

Однако позиция Управления о незаконности взимания хозяйствующими субъектами денежных средств за услуги понтонной переправы не была поддержана ни в одной инстанции арбитражного суда. Основной вывод суда сводился к тому, что понтонная переправа не является технологической



частью автомобильной дороги общего пользования, так как официально не входит в ее состав, поэтому действия хозяйствующих субъектов по взиманию платы за использование принадлежащего им на праве собственности имущества неправомерно квалифицированы антимонопольным органом как нарушение антимонопольного законодательства. При вынесении своих решений суд ссылаясь на статью 209 Гражданского кодекса РФ о содержании права собственности, не обращая внимания на тот факт, что действия собственника в отношении принадлежащего ему имущества не должны нарушать права и охраняемые законом интересы других лиц.

Вместе с тем, Октябрьский районный суд города Архангельска поддержал позицию органов прокуратуры, согласно которой Правительству Архангельской области было предписано обеспечить беспрепятственный проезд по дороге без взимания платы путем сооружения переправы на дороге общего пользования регионального значения, которая, в свою очередь, находится в собственности Архангельской области.

В свете сложившейся судебной практики хозяйствующие субъекты имеют законное право взимать денежные средства за проезд по участку дороги общего пользования, если последний официально не введен в состав данной дороги (дорога находится на стадии незавершенного строительства).

В подобном случае незаконно бездействие органа власти, в ведении которого находится автомобильная дорога.

Управление полагает, что позиция арбитражных судов, допускающая взимание платы за проезд по понтонной переправе, которая фактически является участком дороги ввиду их тесной технологической связи, не соответствует основополагающим принципам антимонопольного законодательства.

Таким образом, из системного анализа судебной практики судов общей юрисдикции следует, что проезд по автомобильным дорогам, пересекаемым водной преградой, не возможен без обустройства искусственного дорожного сооружения. Это свидетельствует о бездействии органов власти по обеспечению проезда по автомобильным дорогам и подтверждает позицию антимонопольного органа о технологической связи дороги и понтона.

В итоге мы приходим к дилемме: «плату брать можно, но бесплатный проезд власти обязаны обеспечить».

**Касаткин В. В.,**  
главный специалист-эксперт  
отдела антимонопольного контроля  
Архангельского УФАС России

# АНТИМОНОПОЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ РЕКЛАМЫ

В современном мире реклама является мощным фактором влияния не только на экономические процессы, но и на социокультурную сферу жизни общества.

**Р**екламное законодательство — одно из наиболее стремительно развивающихся в системе российского законодательства, что объясняется появлением новых видов рекламы, а также многочисленных форм и средств ее размещения, развитием в виртуальном пространстве информационно-телекоммуникационных сетей. Этим обусловлена активная законопроектная деятельность и разработка значительного количества проектов изменений Федерального закона «О рекламе» № 38-ФЗ от 13 марта 2006 года<sup>1</sup>.

Согласно статье 3 ФЗ «О рекламе» «реклама — информация, распространенная любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адресованная неопределенному кругу лиц и направленная на привлечение внимания к объекту рекламирования, формирование или поддержание интереса к нему и его продвижение на рынке». Объектом рекламирования являются «товар, средства индивидуализации юридического лица и (или) товара, изготовитель или продавец товара, результаты интеллектуальной деятельности либо мероприятие, на привлечение внимания к которым направлена реклама».<sup>2</sup>

Как любой социальный институт реклама выполняет ряд важнейших функций. К наиболее значимым положительным социальным функциям рекламы относят социализирующую, регулятивную, информирующую, коммуникативную, эстетическую и образовательно-воспитательную. Однако среди функций рекламы выделяются не только конструктивные, общественно необходимые, но и деструктивные грани данного явления: стереотипизация мышления и, как следствие, поведения, фальсификация реальности... Под воздействием рекламы мышление становится однотипным, стандартным, неоригинальным, снижается уровень критического восприятия информации. Кроме того, реклама искусственно стимулирует психологическое ощущение дефицита предметов потребления, ценность которых на самом деле весьма сомнительна, закрепляя при этом хронический психологический стресс<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Далее — ФЗ «О рекламе».

<sup>2</sup> Федеральный закон № 38-ФЗ от 13.03.2006 «О рекламе» (ред. от 23.07.2013).

<sup>3</sup> Уралева Е.Е. Реклама как социальный институт // Известия ПГПУ им. В.Г. Белинского. 2012. № 28. ПДФ.

**Реклама как социальный институт не должна увеличивать напряженность в обществе посредством формирования ценностей потребительства, способствовать нарастанию межэтнических либо социальных конфликтов.**

Реклама как социальный институт не должна увеличивать напряженность в обществе посредством формирования ценностей потребительства, способствовать нарастанию межэтнических либо социальных конфликтов — инструменты ее влияния необходимо использовать во благо. В зависимости от того, что именно несет реклама, к чему привлекает внимание, что именно проповедует, и следует решать вопрос о ее пользе или вреде.

Государственный контроль рекламной деятельности в России основан на нескольких законодательных актах, в том числе, законах РФ «О защите прав потребителей», «О средствах массовой информации», Федеральных законах «О банках и банковской деятельности», «О лицензировании отдельных видов деятельности» и т.д. Главный в этом перечне — ФЗ «О рекламе».

## ОБЩИЕ ТРЕБОВАНИЯ К РЕКЛАМНОЙ ПРОДУКЦИИ

ФЗ «О рекламе» устанавливает общие требования к рекламе, согласно которым реклама должна быть добросовестной и достоверной. Недобросовестная и недостоверная реклама не допускается. Не допускается также реклама, в которой отсутствует часть существенной информации о рекламируемом товаре, условиях его приобретения или использования, если искажается смысл информации и вводятся в заблуждение потребители рекламы. Не допускается использование в радио-, теле-, видео-, аудио- и кинопродукции или в другой продукции и распространение скрытой рекламы, которая оказывает не осознаваемое потребителями рекламы воздействие на их сознание. Не допускается размещение рекламы в учебниках, учебных пособиях, другой учебной литературе, предназначенной для обучения детей по основным образовательным программам начального общего,



# Эффективная реклама



основного общего, среднего общего образования, в школьных дневниках, в школьных тетрадях.<sup>4</sup>

При производстве, размещении и распространении рекламы должны соблюдаться требования законодательства РФ, в том числе, гражданского, а также законодательства о государственном языке РФ. Перечислим основные требования к средствам распространения рекламы в РФ.<sup>5</sup>

**Пресса:** объем рекламы — не более 40% одного номера, за исключением изданий, специализирующихся (зарегистрированных) на сообщениях и материалах рекламного характера.

**Телевидение:** объем рекламы — не более 15% времени вещания в течение часа. Запрет на прерывание агитационных передач, кроме телеканалов, специализирующихся на сообщениях и материалах рекламного характера (лицензия), объем рекламы которых составляет 80% и более. Реклама запрещена в дни траура. Контроль звука рекламы (должен быть разработан технический регламент). Установлен запрет на прерывание рекламой религиозных передач и передач продолжительностью менее 15 мин. (кроме спонсорской рекламы — 30 сек.). Реклама ограничена в детских передачах, трансляциях спортивных соревнований.

**Радио:** радиопередачи могут прерываться каждые 15 мин., кроме спортивных. Объем рекламы — не более 20% времени вещания в сутки,

за исключением радиостанций, специализирующихся (зарегистрированных) на сообщениях и материалах рекламного характера. Запрет на прерывание передач государственных органов, кроме радиостанций, специализирующихся на сообщениях и материалах рекламного характера. Реклама запрещена в дни траура. Контроль звука рекламы (должен быть разработан технический регламент). Так же, как и для телевидения, установлен запрет на прерывание рекламой религиозных передач и передач продолжительностью менее 15 мин. (кроме спонсорской рекламы — 30 сек.). Реклама ограничена в детских передачах, трансляциях спортивных соревнований.

**Наружная реклама:** размещение осуществляется на основании разрешения, выдаваемого органами местного самоуправления и договора с собственником недвижимого имущества о размещении. Размещение на недвижимом имуществе, являющимся государственной или муниципальной собственностью, осуществляется на основе торгов. Установлен запрет на размещение рекламы на знаках дорожного движения.

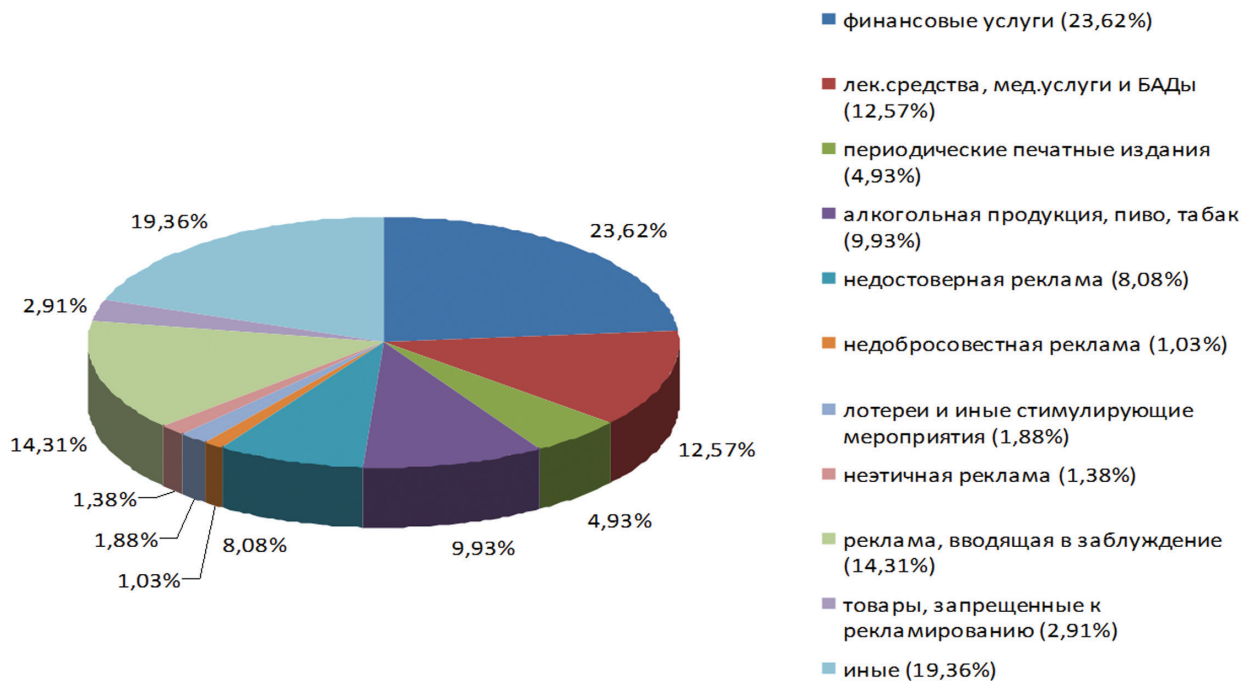
*Не допускается реклама:*

- 1) товаров, производство и (или) реализация которых запрещены законодательством РФ;
- 2) наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;
- 3) взрывчатых веществ и материалов, за исключением пиротехнических изделий;

<sup>4</sup> Федеральный закон № 38-ФЗ от 13.03.2006 «О рекламе» (ред. от 23.07.2013).

<sup>5</sup> Источник: Обзор деятельности в области рекламы в государствах-участниках СНГ: Межгосударственный совет по антимонопольной политике. Исполнительный комитет СНГ. М.: 2013. Режим доступа: <http://www.fas.gov.ru/>.

Рис. 1. Статистика нарушений законодательства РФ о рекламе, выявленных антимонопольными органами РФ за 2012 год, %



Источник: официальный сайт ФАС России. Режим доступа: <http://www.fas.gov.ru/spheres/advertising.html>

- 4) органов и (или) тканей человека в качестве объектов купли-продажи;
- 5) товаров, подлежащих государственной регистрации, в случае отсутствия такой регистрации;
- 6) товаров, подлежащих обязательной сертификации или иному обязательному подтверждению соответствия требованиям технических регламентов, в случае отсутствия такой сертификации или подтверждения такого соответствия;
- 7) товаров, на производство и (или) реализацию которых требуется получение лицензий или иных специальных разрешений, в случае отсутствия таких разрешений.<sup>6</sup>

Перечислим требования к рекламе отдельных видов товаров в РФ.

**Табак:**<sup>7</sup> с 15 ноября 2013 года в силу норм Федерального закона Российской Федерации от 21.10.2013 № 274-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О рекламе» в связи с принятием Федерального закона «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» запрещена к распространению любым способом, в любое время и с использованием любых

средств реклама табака, табачной продукции, табачных изделий и курительных принадлежностей.

**Алкоголь:**<sup>8</sup> реклама ограничена по содержанию рекламной информации, а также по ее размещению. Не допускается размещение рекламы алкогольной продукции на первой и последней полосах газет, журналов, а также на обложках журналов, в прессе, предназначенной для несовершеннолетних (с 01.01.2013 г. в периодических печатных изданиях запрещена реклама алкогольной продукции), в теле- и радиопрограммах, при видео- и кинообслуживании, в наружной рекламе, в Интернете. Реклама обязательно должна сопровождаться информацией о вреде потребления алкогольной продукции.

**Финансовые услуги:**<sup>9</sup> ограничения по содержанию. Реклама финансовых услуг не должна содержать гарантии или обещания в будущем эффективности деятельности (доходности вложений), если она не может быть определена заранее; не должна умалчивать об иных условиях оказания соответствующих услуг, влияющих на сумму доходов (расходов), если в рекламе приводится хотя бы одно из таких условий. В качестве отдельного объекта регулирования выделена реклама ценных бумаг.

**Лекарства и пищевые добавки:**<sup>10</sup> реклама ограничена по содержанию и размещению рекламной информации. В рекламе лекарственных средств

<sup>6</sup> Федеральный закон № 38-ФЗ от 13.03.2006 «О рекламе» (ред. от 23.07.2013).

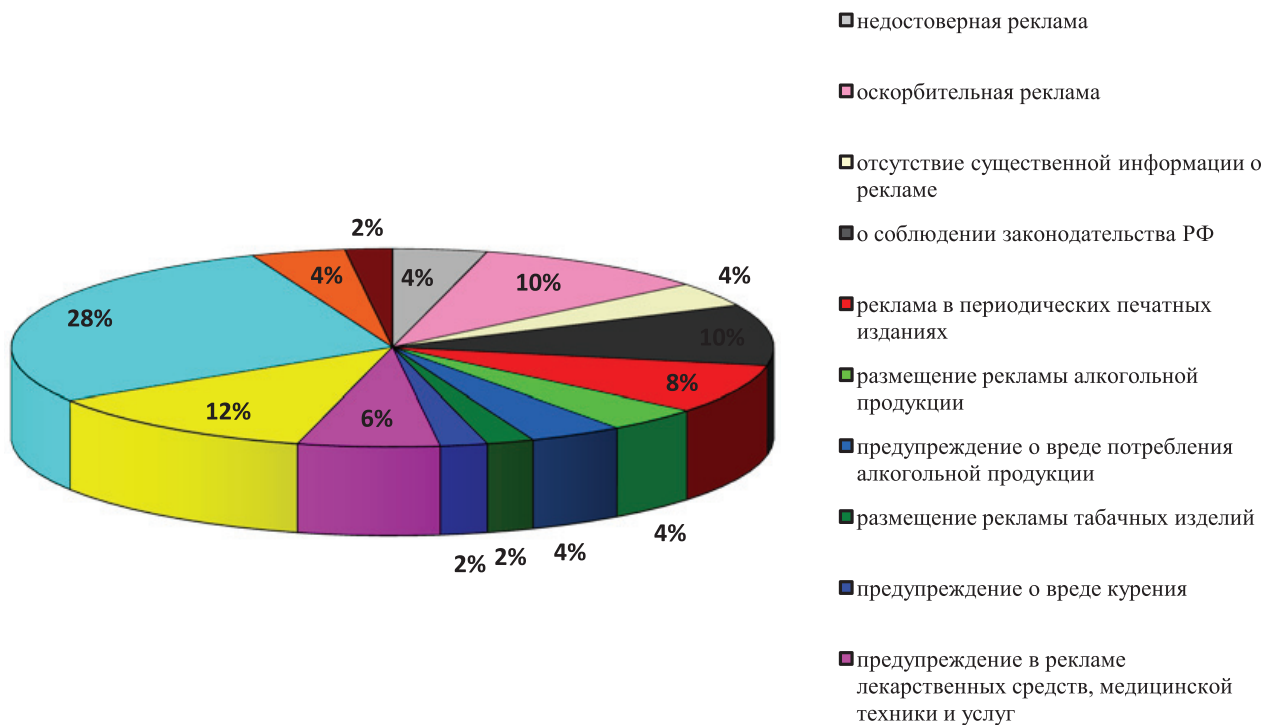
<sup>7</sup> Федеральный закон РФ «О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях и ФЗ «О рекламе» в связи с принятием федерального закона «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» № 274-ФЗ от 21 октября 2013 г.

<sup>8</sup> Обзор деятельности в области рекламы в государствах-участниках СНГ: Межгосударственный совет по антимонопольной политике. Исполнительный комитет СНГ. М.: 2013. Режим доступа: <http://www.fas.gov.ru/>.

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Там же.

Рис. 2. Статистика нарушений законодательства РФ о рекламе, выявленных Курганским УФАС России за 2012 год, %



Источник: статистические данные Курганского УФАС России

установлен запрет на ссылки на конкретные случаи излечения или улучшения состояния здоровья человека в результате применения данного препарата. Реклама не должна способствовать созданию у здорового человека впечатления о необходимости применения данного лекарства. Отдельно установлены требования к рекламе искусственного прерывания беременности. Реклама БАДов ограничена по содержанию рекламной информации. Так, установлен запрет на указание в рекламе БАДов на наличие лечебных свойств.

### КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ РЕКЛАМЫ

Контроль за соблюдением законодательства РФ о рекламе осуществляет федеральный антимонопольный орган — Федеральная антимонопольная служба России и ее территориальные органы. Помимо государственных органов, контролирующими функциями исполняют саморегулируемые организации в сфере рекламы — объединения рекламодателей, рекламопроизводителей, рекламораспространителей и иных лиц, создаваемые в форме ассоциации, союза или некоммерческого партнерства в целях

**Практика применения антимонопольного законодательства позволяет выявить его слабые стороны и установить неурегулированные на сегодняшний день проблемы.**

представительства и защиты интересов своих членов, выработки требований соблюдения этических норм в рекламе и обеспечения контроля за их выполнением.

К основным направлениям государственного контроля в сфере производства, размещения и распространения рекламы относятся:

- предотвращение и пресечение ненадлежащей рекламы, способной ввести потребителей в заблуждение или нанести вред здоровью граждан;
- защита от недобросовестной конкуренции в области рекламы;
- привлечение субъектов рекламной деятельности к административной ответственности за нарушение законодательства о рекламе;
- взаимодействие с органами саморегулирования рекламы.<sup>11</sup>

ФАС России и ее территориальные органы наделены широкими полномочиями, которые изложены в исчерпывающем перечне части 2 статьи 33 ФЗ «О рекламе». Из перечисленных в данной статье полномочий антимонопольные органы наиболее активно используют возможность выдачи предписаний участникам рекламного рынка о прекращении нарушений законодательства о рекламе.

<sup>11</sup> <http://www.fas.gov.ru/spheres/advertising.html>.



В 2012 году антимонопольные органы рассмотрели более 16 тысяч фактов, указывающих на нарушение законодательства РФ о рекламе (в 2011 году — свыше 17 тысяч). В 2012 году антимонопольные органы рассмотрели 6151 заявление (в 2011 году — 5087 заявлений) о несоответствии рекламы требованиям законодательства. В результате проделанной работы возбуждено производство 5509 дел по фактам нарушений законодательства РФ о рекламе, в ходе рассмотрения которых пресечено 11 086 нарушений (в 2011 году — 5451 дело и 12 422 нарушения). В 2012 году возбуждено 6147 дел об административных правонарушениях (в 2011 году — 5270 дел), по результатам рассмотрения которых вынесено 5153 постановления о наложении штрафа на сумму 167 832 600 руб. (в 2011 году — 4619 постановлений, сумма штрафов составила 165 478 500 руб.). Статистика нарушений законодательства РФ о рекламе, выявленных антимонопольными органами РФ за 2012 год, представлена на рис. 1.

По статистическим данным Курганского УФАС России, в 2012 году Управлением было рассмотрено 115 фактов, указывающих на нарушение законодательства РФ о рекламе (в первом полугодии 2013 года — 45 фактов), из них в 15 случаях нарушений не установлено, а в 100 случаях возбуждены дела по факту выявленных нарушений (в первом полугодии 2013 года — 31 и 14 соответственно).

В 2012 году Управление рассмотрело 16 заявлений (в первом полугодии 2013 года — 11 заявлений) о несоответствии рекламы требованиям законодательства о рекламе. В результате проделанной работы возбуждено производство 18 дел по фактам нарушений законодательства РФ о рекламе (в первом полугодии 2013 года — 5 дел). Вынесено 16 предписаний о прекращении нарушения (в первом полугодии 2013 года — 4 предписания). Статистика нарушений законодательства РФ о рекламе, выявленных Курганским УФАС России за 2012 год, представлена на рис. 2.

Практика применения антимонопольного законодательства позволяет выявить его слабые стороны и установить неурегулированные на сегодняшний день проблемы.

До настоящего времени **не приняты технические регламенты**, предусмотренные ФЗ «О рекламе», соответственно, невозможно возбуждение дел по признакам следующих нарушений:

- в телевизионной рекламе для определения параметров соотношения уровня звука рекламы и уровня звука прерываемой ею телепрограммы или телепередачи (ч. 12 ст. 14 ФЗ «О рекламе»);
- в рекламе на радио для определения параметров соотношения уровня звука рекламы и уровня звука прерываемой ею радиопрограммы или радиопередачи (ч. 11 ст. 15 ФЗ «О рекламе»);
- в сфере наружной рекламы для размещения рекламной конструкции (ч. 4 ст. 19 ФЗ «О рекламе»).

Подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 14, 15 ФЗ «О рекламе». Положения законопроекта направлены на устранение правового пробела, связанного с невозможностью с юридической точки зрения выявить наличие или отсутствие превышения уровня громкости звука рекламы и громкости звука прерываемых ею теле-, радиопрограмм. Однако данный проект не был вынесен на обсуждение в Государственную Думу.

**Низкий уровень штрафных санкций** за нарушение антимонопольного законодательства в России снижает эффективность его применения и противоречит общепринятым зарубежным нормам, которые периодически пересматриваются с целью увеличения штрафных санкций. Данное обстоятельство остается объектом критики со стороны международных организаций.

**Отсутствуют технический и правовой механизмы по применению статьи 18 ФЗ «О рекламе»**, в частности, по установлению и доказыванию фактов автоматического дозвонивания, автоматической рассылки рекламы. В связи с этим пресечь распространение рекламы по сетям электросвязи с предложением об участии,

например в розыгрыше, при условии отправки SMS-сообщения на «короткий» номер практически невозможно.

При рассмотрении дел о нарушениях **в сфере рекламы медицинских услуг**, в том числе методов лечения, рекламодатели ссылаются на то обстоятельство, что рекламируется не конкретная медицинская услуга, а виды медицинской деятельности (хирургия, стоматология, мануальная терапия и т.д.); рекламируется не медицинская услуга (метод лечения), а само лечебное заведение, вследствие чего требования статьи 24 ФЗ «О рекламе» не должны применяться.

При рассмотрении дел о нарушении законодательства в сфере рекламы **по выдаче займов нефинансовыми организациями** возникают сложности с применением статьи 28 ФЗ «О рекламе», так как рекламодатели считают, что на них не распространяется действие указанной статьи, поскольку деятельность по выдаче займов не является финансовой услугой.

Одной из проблем практики размещения рекламы **в периодических печатных изданиях** является ненадлежащее оповещение о рекламном характере материалов. ФЗ «О рекламе» (статья 16) закрепляет обязанность сопровождать текст рекламы, размещенный в периодических печатных изданиях, не специализирующихся на сообщениях и материалах рекламного характера, пометкой «реклама» или пометкой «на правах рекламы».

Сегодня особенно востребована, но, к сожалению, незначительно представлена **социальная реклама**. А ведь именно она выполняет высокую миссию — напоминает о непреходящих общественных и культурных ценностях.

Остается невысоким общий **уровень технологического оснащения рекламного процесса и технического исполнения рекламной продукции**. В результате снижается ее качество, а распространение нередко приобретает хаотичный характер. Поэтому необходимо передовое технологическое оснащение отечественного рекламного процесса, повышение качества технического исполнения и распространения рекламной продукции.

## ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Для решения выявленных и проанализированных проблем в сфере рекламы можно предложить следующие меры:

- антимонопольное регулирование рекламы должно осуществляться исключительно на основе ФЗ «О рекламе» и закрепленных в нем терминов, определений, конструкций. Практика антимонопольного регулирования рекламы и уровень развития данного вида предпринимательской деятельности требует изменения,

**Для более эффективного и цивилизованного развития рекламных услуг и отношений необходимо повышение роли ФАС России, дальнейшее расширение функций антимонопольного органа.**

дополнения и введения новых понятий, связанных с рекламой. Необходимо дальнейшее совершенствование механизма реализации антимонопольного законодательства;

- основная мера ответственности за нарушение законодательства о рекламе должна возлагаться на рекламопроизводителя и рекламораспространителя как специализированных участников рекламного процесса. Представляется целесообразным увеличение уровня штрафных санкций за нарушение антимонопольного законодательства РФ;
- следует стимулировать рекламодателей, рекламораспространителей к производству и распространению социальной рекламы, соответствующей требованиям, предъявляемым ФЗ «О рекламе»;
- необходимы эффективно действующие законы, обеспечивающие повышение качества рекламы, контроль за процессами возможной монополизации рекламного рынка, активное обсуждение, свободная критика рекламных материалов в СМИ, поощрение рекламопроизводителей, рекламораспространителей, пропагандирующих ценности патриотизма, толерантности, здорового образа жизни и семьи, активное взаимодействие рекламных агентств, органов саморегулирования в области рекламы и молодежных, правительственных организаций при разработке программ молодежной политики.

По нашему мнению, предлагаемые меры станут способствовать совершенствованию законодательных и теоретических основ антимонопольного регулирования рекламы в РФ, создадут необходимые условия для организации и функционирования в стране эффективного механизма антимонопольного регулирования рекламы.

Кроме того, для более эффективного и цивилизованного развития рекламных услуг и отношений необходимо повышение роли ФАС России, дальнейшее расширение функций антимонопольного органа. Исходя из обозначенных проблем, следует вносить изменения и уточнения в ФЗ «О рекламе», разрабатывать подзаконные акты.

**Крамаренко А. А.,**  
студентка 5 курса  
экономического факультета  
Курганского государственного университета



**Учредитель:**

ФАС России

**Главный редактор:**

Алексей Сушкевич

**Редакционная коллегия:**

Сергей Максимов, Ирина Кашунина, Елена Осипова

**Выпускающий редактор:**

Наталья Быкова

**Литературный редактор:**

Наталья Быкова

**Дизайн и верстка:**

Роман Кокарев

**Адрес журнала:**

Москва, ул. Садовая Кудринская, д. 11, Д-242, ГСП-5, 123995

**Адрес в Интернете:**

<http://fas.gov.ru/eljournal>

**E-mail:**

[editor@fas.gov.ru](mailto:editor@fas.gov.ru)

При полном или частичном использовании материалов ссылка на ФАС России обязательна. Сайт зарегистрирован Росохранкультурой в качестве средства массовой информации. Регистрационное свидетельство Эл № ФС77-24394 от 15 мая 2006 г.