

Последние изменения в законодательстве и проблемы антимонопольного регулирования в ТЭК России

А.Н. Голомолзин, заместитель руководителя Федеральной антимонопольной службы

Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) осуществляет функции по изданию нормативных правовых актов, контролю и надзору за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства о рекламе, контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд (за исключением полномочий по контролю в сфере размещения заказов по государственному оборонному заказу), а также деятельности субъектов естественных монополий (в части установленных полномочий).

ФАС России осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы (74 территориальных управления).

Стратегические цели и тактические задачи ФАС России определены в соответствии с основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации и состоят в следующем:

- создание условий для развития конкуренции в сферах деятельности хозяйствующих субъектов, не являющихся субъектами естественных монополий;
- предотвращение и пресечение антиконкурентного вмешательства органов государственной власти и местного самоуправления в функционирование рынков, снижение коррупционных рисков при размещении государственного и муниципального заказа;
- обеспечение равного доступа к товарам (работам, услугам), реализуемым субъектами естественных монополий, и развитие конкуренции в потенциально конкурентных видах деятельности субъектов естественных монополий.

ФАС России для развития конкурентной среды в ТЭК использует следующие меры:

- недопущение злоупотреблений доминирующим положением, выявление и пресечение картельных сговоров;

Автор утверждает, что с принятием Федерального закона «О защите конкуренции» произошли достаточно серьезные изменения в антимонопольном законодательстве, т.к. этот документ стал одним из основных актов в правоприменительной практике ФАС России. Было снижено административное давление на хозяйствующие субъекты со стороны антимонопольных органов, в том числе за счет осуществления антимонопольного контроля преимущественно за крупными компаниями, усиления правовой определенности путем уточнения понятийного аппарата и норм антимонопольного законодательства. Автор также упоминает, что в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях была введена новая система штрафных санкций за нарушения антимонопольного законодательства (так называемые оборотные штрафы).

- хозяйствующим субъектам в рамках контроля экономической концентрации выдаются предписания, направленные на развитие конкуренции;
- разрабатываются правила недискриминационного доступа к услугам естественных монополий;
- пресекаются антиконкурентные действия органов власти.

Основными нормативными правовыми актами, регламентирующими сферу деятельности ФАС России, являются:

- Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»;
- Федеральный закон от 9 апреля 2007 г. № 45-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», вводящий «оборотные» штрафы за нарушение антимонопольного законодательства;
- Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;
- Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе»;
- Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях».

Антимонопольные требования также установлены в федеральных законах «Об электроэнергетике», «О газоснабжении в Российской Федерации», Земельном, Градостроительном, Водном, Лесном кодексах Российской Федерации и других законодательных актах. Кроме того, ФАС России в своей деятельности руководствуется нормативными правовыми актами общего действия.

О некоторых изменениях в антимонопольном законодательстве

Федеральный закон «О защите конкуренции» является одним из основных в правоприменительной практике ФАС России. С его принятием в 2006 г. произошли достаточно серьезные изменения в антимонопольном законодательстве.

Было снижено административное давление на хозяйствующие субъекты со стороны антимоно-

польных органов, в том числе за счет осуществления антимонопольного контроля преимущественно за крупными компаниями, усиления правовой определенности путем уточнения понятийного аппарата и норм антимонопольного законодательства. В частности, было установлено «правило разумности», т.е. совокупность критериев, на основании которых отдельные действия, приводящие к ограничению конкуренции, могут быть признаны допустимыми. При этом были детально определены и закреплены в законе все процедуры антимонопольного расследования, а также процедуры контроля экономической концентрации.

В части дополнения понятийного аппарата антимонопольного законодательства были введены определения признаков ограничения конкуренции и понятия согласованных действий. Разделены понятия соглашения и согласованных действий как самостоятельных видов антиконкурентного поведения на рынке. Дано понятие координации экономической деятельности. Изменены определения монопольно высоких и монопольно низких цен, а также группы лиц с исчерпывающим перечнем оснований образования группы. Презюмируется доминирование субъекта естественной монополии. Предусмотрена возможность установления федеральными законами доминирования компании с долей менее 35 % (применительно к электроэнергетике эта доля установлена на уровне 20 %). Введен особый порядок установления антимонопольным органом доминирующего положения финансовой организации.

Были модифицированы нормы в части запрета на злоупотребление доминирующим положением на рынке. Снижена с 65 до 50 % доля компании, положение которой может быть признано доминирующим на рынке. Введено понятие коллективного доминирования.

Были повышены пороговые значения и детально регламентированы все вопросы контроля экономической концентрации. Государственный контроль экономической концентрации может осуществляться как в предварительном, так и в уведомительном порядке. Входным параметром для обращения в антимонопольные органы в порядке контроля экономической концентрации выступает балансовая стоимость активов, размер годового оборота (выпуска продукции в стоимостном выражении), а также доля на рынке соответствующего товара (см. табл.).

Таблица 1

Контроль за экономической концентрацией

	Активы	Выручка
Предварительное согласие	3 млрд	6 млрд
Последующее уведомление	200 млн	200 млн

Предварительное согласие не требуется, если стоимость активов по последнему балансу лица, акции (доли) и (или) имущество которого и (или) права в отношении которого приобретаются, не превышает 150 млн.

Уведомление не требуется, если стоимость активов по последнему балансу лица, акции (доли) и (или) имущество которого и (или) права в отношении которого приобретаются, не превышает 30 млн.

Также Федеральным законом «О защите конкуренции» (ст. 31) установлено, что контролируемые сделки осуществляются без предварительного согласия антимонопольного органа, но с последующим его уведомлением об их осуществлении, в случае если сделка осуществляется в группе лиц, состав которой заранее известен антимонопольному органу, не менялся и опубликован на сайте ФАС России.

В течение 30 дней с даты получения ходатайства антимонопольный орган обязан рассмотреть это ходатайство и сообщить в письменной форме заявителю о принятом решении. Это требование налагает существенные обязательства на антимонопольные органы по своевременному рассмотрению документов, защищая тем самым интересы участников рынка. По результатам рассмотрения ходатайства могут быть приняты следующие решения:

- об удовлетворении ходатайства, если сделка не приведет к ограничению конкуренции;
- о продлении срока рассмотрения ходатайства (не более чем на два месяца) в связи с необходимостью его дополнительного рассмотрения, а также получения дополнительной информации, если установлено, что заявленные в ходатайстве сделка, иное действие могут привести к ограничению конкуренции;
- о продлении срока рассмотрения ходатайства о даче согласия на слияние, присоединение, создание коммерческих организаций в связи с определением условий, после выполнения которых заявителем или иными лицами, участвующими в слиянии, ФАС России принимает решение об

удовлетворении ходатайства, и определением срока выполнения таких условий, который не может превышать девять месяцев;

- об удовлетворении ходатайства о даче согласия на осуществление сделки и одновременной выдаче заявителю предписания об осуществлении действий, направленных на обеспечение конкуренции;
- об отказе в удовлетворении ходатайства, если сделка приведет к ограничению конкуренции и если при рассмотрении представленных документов антимонопольный орган обнаружит, что информация, содержащаяся в них и имеющая значение для принятия решения, является недостоверной.

При принятии решения о продлении срока рассмотрения ходатайства ФАС России размещает сведения о сделке в сети Интернет. Заинтересованные лица могут представить в ФАС России сведения о влиянии данной сделки на состояние конкуренции.

Последние поправки в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

В Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях была введена новая система штрафных санкций за нарушения антимонопольного законодательства (так называемые оборотные штрафы). Ранее существовал следующий порядок: устанавливался факт нарушения антимонопольного законодательства, например факт злоупотребления доминирующим положением на рынке, далее выдавалось предписание, направленное на устранение нарушения антимонопольного законодательства; если нарушение не устранялось, то за неисполнение предписания налагался штраф до 5 тыс. МРОТ, или до 500 тыс. рублей.

Сейчас другой порядок — введены прямые составы и прямая ответственность. Если факт нарушения подтверждается, то на должностных лиц хозяйствующего субъекта может быть наложен штраф в размере от 15 до 20 тыс. рублей, а на юридических лиц — в размере от 1 до 15 % выручки от реализации товара, на рынке которого было совер-

шено правонарушение, но не более 2 % совокупного размера суммы выручки компании за год.

Например, нефтяная компания нарушила требования антимонопольного законодательства — злоупотребила доминирующим положением на рынке нефтепродуктов в каком-то конкретном субъекте Федерации. В этом случае нарушение будет исчисляться в размере от 1 до 15 % выручки за предыдущий год на рынке нефтепродуктов в этом субъекте Федерации. Но размер санкций не должен превышать 2 % совокупного размера выручки компании, которая осуществляет свою деятельность не только в этом регионе, но, может быть, и в любых других регионах и кроме поставок нефтепродуктов занимается еще добычей и реализацией нефти, оказанием услуг по переработке нефти и т.д.

Что касается соглашений или согласованных действий, ограничивающих конкуренцию, как наиболее опасных нарушений антимонопольного законодательства, то на должностных лиц, совершивших это правонарушение, налагается штраф в размере от 18 до 20 тыс. рублей. В этих случаях предусмотрена еще одна норма — возможность дисквалификации должностных лиц на срок до трех лет. То есть лица в данном случае не могут осуществлять данную деятельность. При этом на юридических лиц налагаются санкции в размере от 1 до 15 % выручки от реализации товара, на рынке которого было совершено правонарушение. Однако в данном случае существует другое верхнее ограничение — «оборотный» штраф должен составлять не более 4 % годового оборота совокупной выручки. Это более высокий порог, чем в случае злоупотребления доминирующим положением на рынке.

Впервые в практике антимонопольного законодательства введена программа освобождения от ответственности участников картельных соглашений. Есть ряд условий, при которых такое возможно, а именно: добровольное заявление в антимонопольные органы об участии в соглашениях или в согласованных действиях, отказ от участия в этих соглашениях или согласованных действиях и предоставление антимонопольному органу информации, необходимой для установления факта такого соглашения или согласованных действия. То есть участники картеля должны рассказать о других участниках картеля и совершить действия, которые однозначно свидетельствуют о том, что эта компания

приняла все меры по выявлению этого картеля и по преодолению его последствий.

Многим экспертам поначалу казалось, что эта норма не будет работать: считалось, что это нехарактерно для культуры ведения бизнеса в России. Однако практика показала, что за менее чем полгода действия (норма вступила в силу 13 мая 2007 г.) уже более 150 компаний решили ею воспользоваться, чтобы избежать санкций, установленных за участие в картельных сговорах. Пока на рынках ТЭК этого не отмечалось, но на других рынках эта норма применяется достаточно активно.

Анализ ситуации на рынках ТЭК

ТЭК остается одним из наиболее привлекательных секторов для сделок слияний и приобретений. В течение 2000—2004 гг. имел место устойчивый рост количества сделок в ТЭК, что явилось отражением устойчивого роста экономики. Наблюдался устойчивый рост ежегодного количества сделок, в которых участвовали хозяйствующие субъекты с суммарным размером активов менее 3 млрд долларов, — примерно в полтора раза. Рост количества крупных сделок был более существенным: ежегодное количество сделок с участием хозяйствующих субъектов с суммарным размером активов выше 3 млрд рублей возросло в два раза.

С 2005 г. по настоящее время тенденция ежегодного роста количества сделок, в том числе сделок слияний и приобретений, в условиях стабильного роста экономики продолжилась. Вместе с тем, после того как были существенно увеличены пороговые значения, начиная с которых осуществляется антимонопольный контроль экономической концентрации, количество сделок, рассматриваемых ФАС России, сократилось примерно в два раза (см. рис. 1). Бизнес был освобожден от излишнего контроля со стороны государства в части тех сделок, которые из-за своего размера не могли повлиять на конкуренцию.

ТЭК является одним из лидеров среди отраслей, в которых осуществляется наибольшее количество сделок. Если говорить о количестве сделок, т.е. еще промышленность, металлургия, химическая промышленность, но если учитывать суммарные размеры активов лиц, участвующих в сделках,

либо совокупную выручку компаний, которые участвуют в сделках, то ТЭК безусловно является лидером на рынке крупных сделок слияний и приобретений.

Когда говорят о сделках в ТЭК, то в первую очередь имеют в виду рынок нефти и нефтепродуктов, далее идет электроэнергетика, причем в последнем случае примерно 75 % сделок происходит в рамках проводимых структурных реформ. Рынки газа также достаточно активно участвуют в сделках, связанных со слиянием и приобретениями, и хотя не занимают первое место на рынке, но на общем фоне достаточно высоко котируются.

Россия входит в число мировых лидеров по сделкам слияний и приобретений (как по количеству, так и по размерам этих сделок). Во многом такая активность обусловлена происходящими институциональными преобразованиями, теми процессами, которые происходят в настоящее время в топливно-энергетическом комплексе. Например, в сфере газа это обусловлено, в частности, принятой Правительством Российской Федерации стратегией ценообразования на газ. Правительство Российской Федерации определило ориентиры до 2011 г., каким образом будут изменяться цены на газ. Кроме того, формируется новая система долгосрочных контрактов. Сейчас идет преддоговорная кампания, появляются новые инструменты для организации торгов. Предполагается, что рынок наряду с системой долгосрочных и краткосрочных контрактов будет дополнен еще двумя сегментами.

Во-первых, это торговля на электронной торговой площадке. Сейчас проводится эксперимент по продаже на площадке 10 млрд куб. м по свободным ценам, в ближайшее время предполагается, что масштабы этого эксперимента будут расширены до 15 млрд куб. м. Происходят изменения и во временном пространстве этой торговли, сокращаются ее периоды: начали с месяца, затем — декада, сейчас определяются возможности торговли на сутки либо на двое вперед. Обсуждаются также следующие вопросы: в соответствии с каким порядком и каким образом гарантировать участие всех компаний (как входящих в группу лиц, так и не входящих в нее) в торговле на данной площадке.

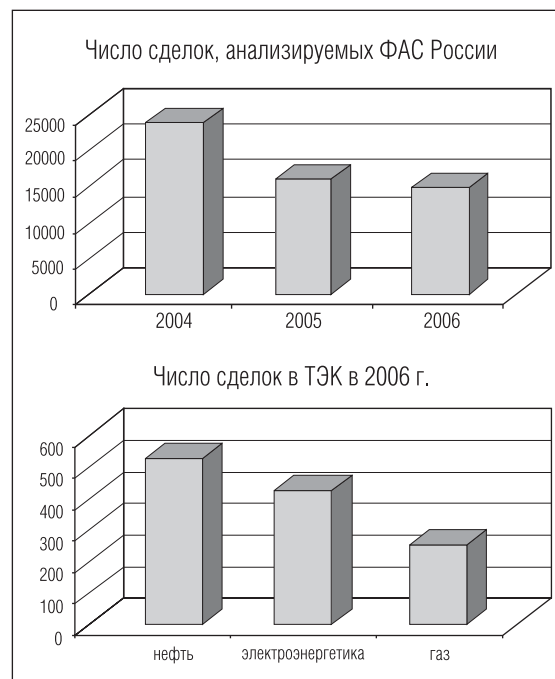
Во-вторых, обсуждается вопрос организации биржевой торговли газом, когда торговаться будет

уже не наличный товар, а производные и финансовые инструменты.

Также продолжаются процессы, связанные с доработкой правил недискриминационного доступа к магистральным и распределительным газовым сетям. Обсуждаются вопросы, связанные с порядком выбора газа в качестве топлива. Этот порядок будет регламентировать в том числе вопросы, связанные с присоединением как к распределительным сетям, так и к магистральным, что также требует доработки. Анализ ситуации, рассмотрение дел о нарушениях антимонопольного законодательства свидетельствуют о том, что это является одним из узких мест. Но с принятием данных документов ситуация на рынках газа может существенным образом улучшиться.

Что касается электроэнергетики, то с 2003 г. проходит реформа этой сферы. Сформированы рынки электроэнергии и мощности, оптовый рынок электроэнергии, розничный рынок электроэнергии. Произошло разделение по видам деятельности, причем это разделение вытекает из закона

Рис. 1. Контроль за экономической концентрацией



обязательности такого разделения, и если такое разделение не осуществляется, то антимонопольный орган проводит процедуру принудительного разделения. По состоянию на конец января 2008 г. было вынесено 145 решений о принудительной реорганизации (30 в центральном аппарате и 115 в территориальных управлениях ФАС России). При этом в 41 случае решения ФАС России исполнены, в 11 случаях решения антимонопольного органа были обжалованы в суд и по 10 из них решения судов были вынесены в пользу ФАС России. В оставшемся количестве случаев решения находятся в стадии исполнения. Практика разделения по видам деятельности в переходный период реформирования может быть реализована в виде организационного обособления. По завершении переходного периода должно быть обеспечено имущественное разделение. Организационным и правовым аспектам этого разделения будет посвящено одно из заседаний экспертного совета ФАС России по электроэнергетике.

Кроме того, в электроэнергетике приняты детализированные правила недискриминационного доступа. С точки зрения нормативно-правового обеспечения и методологии они являются ориентиром для всех других правил недискриминационного доступа — в них действительно детально прописаны вопросы формирования договорных отношений с исполнением договорных обязанностей и четко прописаны взаимоотношения между субъектами естественных монополий либо инфраструктурными организациями и контрагентами. Поэтому достаточно легко, с одной стороны, участникам рынка соблюдать установленные требования, с другой стороны, антимонопольным органам контролировать соблюдение этих требований. А ФАС России как раз и является тем органом, который контролирует соблюдение правил недискриминационного доступа.

Реформа электроэнергетики способствовала приходу в генерацию и сбыт как отечественных, так и иностранных инвесторов. В последнее время были заключены крупные сделки. В частности,

речь идет о приобретении пакетов акций как оптовых генерирующих компаний, так и территориальных генерирующих компаний, а также сбытовых компаний.

На рынке электроэнергии с учетом его специфики принят ряд критериев, касающихся квалификации положения хозяйствующего субъекта как

доминирующего. Кроме того, определено, что географические и продуктовые границы на рынке электроэнергии могут зависеть от топологии сети, от условий возможности поставки и потребле-

ния электроэнергии в конкретных регионах. Поэтому в закон «Об электроэнергетике» и введено такое понятие, как «зона свободного перетока». В настоящее время системный оператор ведет учет таких зон, объявляет их на каждый следующий год. Сейчас таких зон имеется более двадцати.

Что касается нефти, то здесь реформа прошла достаточно давно. Основной элемент этой реформы — разделение монопольной и потенциально конкурентных видов деятельности: система «Транснефтепродукта» работает отдельно от нефтяных компаний. Достаточно давно уже функционирует и система использования магистральных трубопроводов. Сейчас обсуждается вопрос о том, каким образом ее доработать.

Одна из немногих сфер естественных монополий, где обеспечено опережающее развитие производственных мощностей, — это именно трубопроводная система для транспортировки нефти. Впервые в России появился профицит по транспортировке нефти по отдельным направлениям с учетом реализации тех проектов, которые были осуществлены в последнее время и которые планируются и реализуются в настоящее время. В первую очередь, это Балтийская трубопроводная система, расширение трубопровода «Дружба» в направлении Греции — Болгарии и ряд других проектов, строительство ВСТО, которые как раз создают предпосылки для того, чтобы естественно-монопольная сфера не была сдерживающим фактором для развития рынка нефти и нефтепродуктов.

Одна из немногих сфер естественных монополий, где обеспечено опережающее развитие производственных мощностей, — это именно трубопроводная система для транспортировки нефти. Впервые в России появился профицит по транспортировке нефти по отдельным направлениям с учетом реализации тех проектов, которые были осуществлены в последнее время...

Анализ ситуации на рынке нефти и нефтепродуктов

Новое антимонопольное законодательство позволяет по-новому взглянуть на процессы, происходящие на рынках нефти и нефтепродуктов, и делает антимонопольный контроль на них более эффективным. Если анализировать уровень экономической концентрации в рамках нового закона, то становится понятно, что на рынке нефти присутствовало ранее и присутствует на данный момент коллективное доминирование как трех, так и пяти крупнейших субъектов рынка (см. рис. 2).

Рынок услуг по переработке нефти близок к состоянию коллективного доминирования, и любая сделка одного из крупных субъектов рынка по приобретению нефтеперерабатывающих активов может привести к возникновению и (или) усилению коллективного доминирования.

В рамках контроля за экономической концентрацией хозяйствующим субъектам, приобретавшим мощности по переработке (а это практически все крупные нефтеперерабатывающие заводы страны), были выданы предписания, направленные на развитие конкуренции, со следующими условиями:

- при наличии предложений от лиц (собственников нефти), не входящих в группу лиц Приобретателя, или лиц, ими уполномоченных, и при наличии технической возможности заключать договоры купли-продажи либо договоры на оказание услуг по переработке нефти на условиях, не допускающих неравного положения с хозяйствующими субъектами, входящими в группу лиц Приобретателя;
- при наличии спроса на нефтепродукты от хозяйствующих субъектов, не входящих в группу лиц Приобретателя, и при наличии технической возможности реализовывать нефтепродукты на условиях, не допускающих неравного положения с хозяйствующими субъектами, входящими в группу лиц Приобретателя;
- запрещаются действия (бездействие), направленные на ограничение возможности хозяйствующим субъектам, не входящим в группу лиц Приобретателя, осуществлять поставку нефтепродуктов и реализацию нефтепродуктов

Рис. 2. Экономическая концентрация на рынке нефти в России

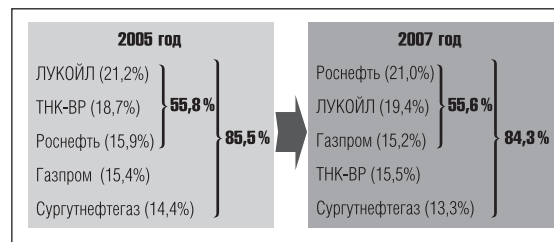


Рис. 3. Экономическая концентрация на рынке переработки нефти в России

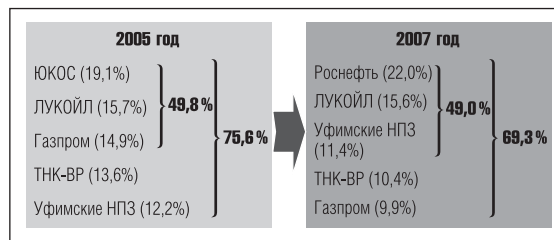


Рис. 4. Экономическая концентрация на оптовом рынке автобензинов в России

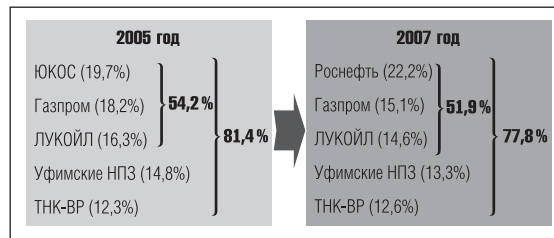
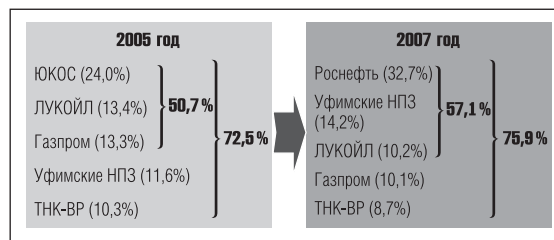


Рис. 5. Экономическая концентрация на оптовом рынке дизтоплива в России



в регионе, в котором нефтеперерабатывающий завод осуществляет или будет осуществлять деятельность по поставке и реализации нефтепродуктов.

Неисполнение предписания ФАС России влечет административную ответственность в соответствии с частью 2 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также в соответствии с частью пятой статьи 34 Федерального закона «О защите конкуренции» является основанием для признания сделки недействительной в судебном порядке по иску ФАС России.

Оптовые рынки автомобильных бензинов и дизельного топлива на протяжении всего рассматриваемого периода являлись высококонцентрированными, и, несмотря на изменения в составе субъектов коллективного доминирования, ситуация на рынке изменилась не сильно (см. рис. 4).

С учетом наличия коллективного доминирующего положения ФАС России вынесено предписание в порядке контроля экономической концентрации в адрес нефтяных компаний, таких, как «Роснефть», «ЛУКОЙЛ», ТНК-ВР и «Газпромнефть». Им, в частности, было предписано выполнить требование, связанное с некондиционными условиями оптовой поставки нефтепродуктов в адрес своих и чужих сбытовых компаний. И, кроме того, было указано, каким образом поступать компаниям, когда на рынке образуется ситуация относительного дефицита и сокращаются поставки на рынок нефтепродуктов.

В последнее время были зафиксированы факты, когда нефтяные компании поставляют нефтепродукты своим сбытовым организациям, на свои АЗС и не поставляют нефтепродукты независимым АЗС. С учетом того что доля независимых АЗС составляет в среднем по стране более 50 %, это означает, что неблагоприятная ситуация складывается для подавляющего большинства участников рынка, соответственно, они вынуждены повышать цены либо уходить с рынка. А тогда возникает либо усиливается доминирующее положение

нефтяных компаний уже на рынке розницы. На потребителях это сказывается негативно, а именно необоснованным ростом цен в условиях «дружественной» конкуренции. Поэтому ФАС России выставила требование о том, что если снижается объем поставок на внутренний рынок, то он должен снижаться пропорционально в отношении как своих, так и чужих сбытовых компаний.

Ряд дел, которые рассматривались ФАС России в последнее время, связаны или обусловлены теми изменениями, которые были, в частности, связаны с изменениями в порядке ведения дифференцированной шкалы налогообложения для месторождений с ухудшенными условиями разработки.

В частности, рассматривалось дело «Татнефти»: «Татнефть» пыталась для своих компаний выделять нефть, которая добывается в худших условиях, отдельно ее подготавливать и затем направлять в систему магистральных трубопроводов, а для независимых компаний создавались условия, при которых они не могли воспользоваться этой налоговой льготой, поскольку «Татнефть» не принимала на подготовку нефти, добытую на месторождениях с анало-

гичными условиями. Здесь есть определенные сложности, связанные с возможностью раздельного учета для месторождений одной компании в худших или благоприят-

ных условиях, но эти проблемы нужно решать не за счет других, а к совместной выгоде.

Нередко к ограничению конкуренции приводят действия органов власти. Так, ФАС России по заявлению «Ассонефть» возбуждено дело в отношении Государственного Совета Республики Коми по признакам нарушения части первой статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» в части ограничения конкуренции на рынках добычи и переработки нефти. Нарушение выразилось в принятии в ноябре 2006 г. Закона Республики Коми от 15 ноября 2006 г. № 105-РЗ «О внесении дополнений в Закон Республики Коми «О налоговых льготах...».

Согласно этому закону обязательным условием предоставления льгот нефтяным предприятиям является добыча не менее 7 млн т и (или) переработка не менее 3 млн т нефти в год. Этим условиям в ре-

Разумеется, влиять на ситуацию на рынках только методами антимонопольного реагирования нельзя. Более того, нельзя рассматривать деятельность антимонопольных органов как универсальный стабилизатор ситуации на рынках.

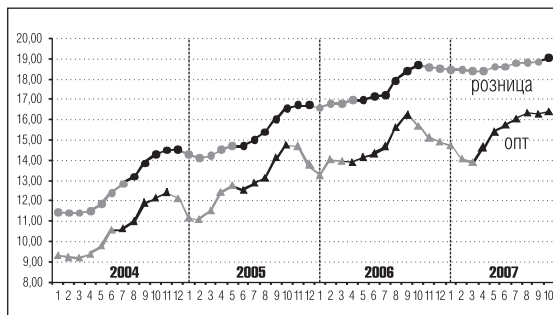
гионе соответствуют только два предприятия, входящие в одну группу лиц. Исходя из этого, ФАС России сделал вывод, что предоставление льгот по налогам на имущество и на прибыль может «ущемлять интересы иных хозяйствующих субъектов, не входящих в эту группу лиц, что приведет к ограничению конкуренции».

Дело было прекращено в связи с добровольным устранением нарушения антимонопольного законодательства, т.к. в ходе рассмотрения дела в ФАС России был представлен текст Закона Республики Коми от 17 сентября 2007 г. № 61-РЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Коми «О налоговых льготах...», которым внесены изменения в Закон Республики Коми «О налоговых льготах...», что привело к отмене недопустимых с точки зрения антимонопольного законодательства правовых норм.

Разумеется, влиять на ситуацию на рынках только методами антимонопольного реагирования нельзя. Более того, нельзя рассматривать деятельность антимонопольных органов как универсальный стабилизатор ситуации на рынках. Антимонопольный орган — это своеобразная хирургическая организация, которая вынуждена принимать меры, если ситуация выходит за пределы установленного. Но при этом еще должны существовать меры терапевтического характера, а также меры, которые принимает государство, чтобы все участники рынка вели здоровый образ жизни. Поэтому есть необходимость применять комплекс мер, который бы создавал благоприятные условия на рынке (иногда это называется «адвокатированием конкуренции»), в частности, одна из таких мер — установление гибкого механизма пошлин на нефть и нефтепродукты.

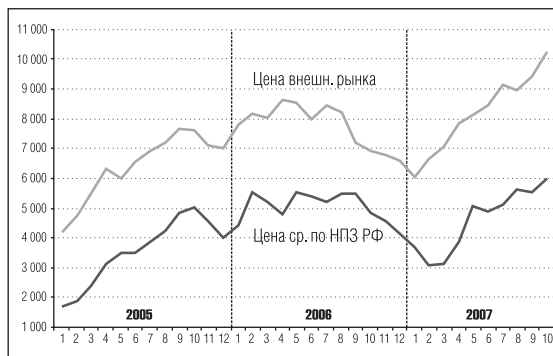
Ситуация, которая была характерна для конца октября 2007 г., как раз характеризовалась тем, что с 1 декабря планировалось повысить таможенные пошлины на нефть и нефтепродукты. Нефтяные компании решили для экономии своих издержек большую часть объема направить на экспорт. Таким образом, на внутреннем рынке создается ситуация относительного дефицита. Это ведет к росту цен как на саму нефть, так и на весь набор нефтепродуктов, в том числе светлые нефтепродукты, мазут. В этой ситуации предлагается механизм таможенных пошлин использовать в качестве своеобразного демпфера, который устанавливается на таможенной границе Российской Фе-

Рис. 6. Динамика оптовых и розничных цен на автобензины в 2004–2007 гг. (по данным ФАС России, руб./л)



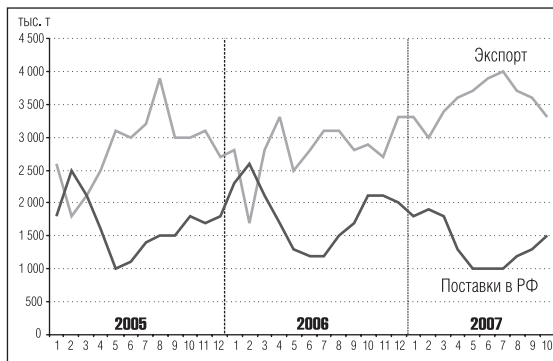
Изменение розничных цен в 2007 г. не превысило уровень инфляции и составило 3,1% (данные ФАС России). Впервые в 2007 г. розничные цены не повышались вслед за ростом оптовой цены. Это связано с относительно глубоким снижением оптовой цены в конце 2006 – начале 2007 гг.

Рис. 7. Динамика цен на мазут в 2004–2007 гг. (по данным КОРТЕС, руб./т)



Динамика цен на мазут характеризуется значительной волатильностью и практически идентичными колебаниям цен внешнего рынка мазута. Мазут является основным экспортным товаром нефтепереработки.

Рис. 8. Поставки мазута на внутренний рынок обратно пропорциональны экспорту (по данным ЦДУ ТЭК, руб./т)



Увеличение экспортной цены мазута приводит к росту экспортных поставок и соответствующему снижению объемов поставки мазута на внутренний рынок.

дерации и стабилизирует ситуацию на внутреннем рынке, а не раскачивает ее.

Колебания цен на внутреннем рынке Российской Федерации значительнее, чем те, которые имеют место на внешнем рынке. Характерно это и для тех нефтепродуктов, которые мы поставляем на экспорт. В частности, для мазута, доля которого в поставках составляет более 60 %, колебания наиболее существенны, и за последнее время цена увеличилась с 2,5 тыс. рублей до 9 тыс. рублей. Такое колебание не способствует стабилизации ситуации. Поэтому мы предлагаем делать так, чтобы общая нагрузка на нефтяные компании не менялась. При этом гибкая шкала должна позволять нам оперативно реагировать на изменения конъюнктуры на внешнем рынке и при этом стабилизировать ситуацию с ценами и с поставками на внутренний рынок.

На графике показано, как надуваются «пузыри», обусловленные разницей объемов поставки на внешний и внутренний рынки. При изменениях внешнеэкономической конъюнктуры вслед за повышением цен на внешнем рынке значительные объемы мазута уходят на экспорт, сокращаются объемы поставок на внутренний рынок, что сразу же сказывается на динамике цен. Поэтому мы полагаем, что в данном случае необходимо государству применять гибкие меры установления таможенных пошлин, которые способствовали бы в том числе и повышению эффективности нефтепереработки.

Улучшению ситуации на рынке будет также способствовать недавно принятое решение о запуске торгов на бирже. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2007 г. Министерством экономического развития и торговли была выбрана биржа Санкт-Петербурга и должно быть заключено соглашение с этой биржевой площадкой. Предполагается, что с 1 января 2008 г. биржевая площадка начнет проведение сначала аукционов, а затем биржевых торгов по поставкам нефтепродуктов на внутренний рынок. Этим постановлением предусматривается также создание некоммерческого партнерства производителей и потребителей нефти и нефтепродуктов с участием представителей государства, сейчас идет обсуждение этого органи-

зационного вопроса, для того чтобы готовить предложения по дальнейшему развитию биржевой торговли в Российской Федерации.

Вопросы и ответы*

— **Были ли случаи применения «оборотных» штрафов?**

— В 2007 г. только началось применение «оборотных» штрафов.

Количество и размеры «оборотных» штрафов, выписанных на сегодняшний день:

- менее 10 тыс. рублей — 2 штрафа;
- от 10 тыс. до 100 тыс. рублей — 11 штрафов;
- от 100 тыс. до 1 млн рублей — 12 штрафов;
- от 1 млн до 10 млн рублей — 15 штрафов;
- от 10 млн до 100 млн рублей — 3 штрафа;
- свыше 100 млн рублей — 1 штраф.

Суммарный размер штрафов превысил 300 млн рублей. Средний размер штрафа (без учета крайних значений) составил около 4 млн рублей. В принципе мы ожидаем, что речь будет идти о больших суммах — о сотнях миллионов и миллиардах рублей.

— **Были ли случаи нарушения статьи 10 Федерального закона «О защите конкуренции», когда коллективное доминирование было признано нарушением закона?**

— Нет, пока понятие «коллективное доминирование» в части, связанной с нарушением антимонопольного законодательства, не применялось. Это понятие применялось в рамках принятия решений в порядке контроля экономической ситуации.

— **ФАС России входит в состав комиссии по конкурсу МГИ, который проводится в Росэнерго. На какой стадии находится рассмотрение?**

— Сейчас подготовлены предложения по пяти проектам и только по одному решению принято окончательно. □

* Вопросы, которые были заданы А.Н. Голомолзину 22 ноября 2007 г. на конференции "НефтьГазПраво", и ответы на них.