

Международные связи ФАС России

ФАС России осуществляет международную деятельность в целях выполнения полномочий, определенных в п.5.10 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. N 331, а также реализации задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2007 г. Работа проводится в соответствии с международными договорами и законодательством Российской Федерации.

В условиях глобализации мировой экономики, характеризующейся ростом транснациональных слияний и расширением трансграничной монополистической деятельности, выдвигаются качественно новые задачи перед российской государственной экономической политикой в целом, и перед конкурентной политикой в частности. Перед конкурентным ведомством стоит задача совершенствования российского антимонопольного законодательства с учетом международных норм, сближение его с законодательством развитых стран, обеспечение механизма взаимодействия конкурентных ведомств при рассмотрении случаев нарушения антимонопольного законодательства и контроля экономической концентрации, имеющих трансграничный эффект. В конечном итоге, главной целью для российского антимонопольного ведомства является создание равных условий доступа российских компаний на внешние рынки.

Международное сотрудничество ФАС России включает в себя такие направления, как:

- сотрудничество с международными и межгосударственными организациями, интеграционными группировками, государственными органами зарубежных стран по вопросам, входящим в компетенцию ведомства;
- реализацию международных программ и проектов;
- работу в составе межправительственных и межведомственных комиссий, координирующих международное сотрудничество Российской Федерации. Целями международной деятельности российского антимонопольного органа являются:
- реализация международных обязательств Российской Федерации по вопросам, относящимся к его компетенции;
- представление Российской Федерации по вопросам конкурентной политики в международных организациях и интеграционных группировках (ЕС, АТЭС, ЮНКТАД, МКС) и содействие вступлению России в качестве полноправного члена в ряд других организаций (ВТО, ОЭСР), участие в обсуждении многосторонних правил регулирования конкуренции и путей решения по конкретным актуальным вопросам развития конкурентной политики;
- содействие формированию единых условий конкуренции в государствах-участниках СНГ в целом, в рамках ЕврАзЭС и ЕЭП с целью создания общего экономического пространства на территории государств, входящих в данные интеграционные группировки;
- создание условий для расследования случаев недобросовестной деловой практики, имеющих транснациональный характер;
- изучение и внедрение в российскую практику передового зарубежного опыта в области развития конкурентной среды на товарных и финансовых рынках, борьбы с недобросовестной конкуренцией, контроля за рекламной деятельностью и государственными закупками;
- информирование о достижениях Российской Федерации по вопросам, относящимся к компетенции антимонопольного ведомства;

- адвокати́рование конкуренции на международном уровне;
- повышение квалификации своих специалистов.

Сотрудничество в рамках международных организаций и интеграционных группировок

Сотрудничество ФАС России с международными организациями и интеграционными группировками в области конкурентной политики и правоприменительной практики является средством реализации новых возможностей в рамках разработки стратегий правоприменения, гармонизации процедуры и основных стандартов, а также обмена передовой практикой. Участвуя в работе международных организаций, занимающихся вопросами международной конкуренции, ФАС России принимает непосредственное участие в решении возникающих коллизий в данной сфере, выработке подходов к реформированию конкурентного законодательства и правоприменительной практики в России на основе согласованных на многостороннем уровне норм, что является необходимым условием для интенсификации международных торговых и инвестиционных отношений и оптимальной интеграции России в мировую экономическую систему.

ФАС России активно сотрудничает с Европейским Союзом (ЕС), в рамках реализации:

- [Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, учреждающего партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны \(СПС\)](#),

- Сводного плана действий по реализации "Дорожных карт" по формированию Общеввропейского экономического пространства (ОЭП),
- Программ технического содействия (ТАСИС и Twinning) в интересах ФАС России. Главной целью сотрудничества с ЕС для российского конкурентного ведомства должно стать создание равных условий конкуренции на общем экономическом пространстве Россия - ЕС, устранение барьеров для свободного перемещения товаров и услуг, предотвращение ограничения конкуренции - как со стороны хозяйствующих субъектов, так и со стороны государственных органов.

В настоящее время основными целями сотрудничества являются:

- установление сопоставимых норм и правил регулирования конкурентных отношений путем дальнейшего сближения конкурентного законодательства России и ЕС и практических подходов по его реализации,
- обеспечение эффективного проведения конкурентной политики и взаимодействия между конкурентными органами России и ЕС по вопросам применения национального конкурентного законодательства,
- взаимный учет интересов при расследовании случаев ограничительной практики, имеющий трансграничный характер.

Истечение срока действия СПС в 2007 году ставит вопрос о разработке нового документа, в котором должны найти свое отражение цели и основные направления сотрудничества в сфере конкурентной политики и правоприменения. В то же время, практические аспекты взаимодействия целесообразно закрепить в отдельном соглашении, которое определит формы и механизмы взаимодействия конкурентных ведомств России и ЕС.

В этой связи, особенно большую роль приобретает реализация Сводного плана действий по выполнению "Дорожных карт" ОЭП, в который включен специальный раздел "Конкуренция". Данный раздел содержит согласованные обеими сторонами конкретные мероприятия, способствующие обеспечению эффективного проведения конкурентной политики и созданию неформальных инструментов

сотрудничества России и ЕС в области конкуренции, в том числе при расследовании конкретных случаев нарушения конкурентного законодательства и контроля сделок с участием хозяйствующих субъектов сторон.

В рамках взаимодействия России с ЕС с сентября 2005 г. до октября 2007 г. был реализован [Проект ТАСИС "Сближение норм в области конкуренции"](#). Данный проект был призван способствовать дальнейшему развитию конкурентного законодательства и правоприменительной практики, созданию эффективного институционального обеспечения реализации конкурентной политики на территории общеевропейского экономического пространства. В рамках Проекта было организовано 9 региональных семинаров, 10 круглых столов, в том числе с участием научных кругов, осуществлены несколько публикаций и проведена национальная конференция, что способствует широкому информированию специалистов в области конкуренции и широкой общественности о пользе конкурентной политики и тех выгодах, которые она приносит в экономику в целом, и для потребителей. Осуществлялся постоянный мониторинг проектов законов, которые разрабатывались Антимонопольной службой, обеспечивалась оперативная оценка проектов законов и действующего законодательства Евросоюза, вносились рекомендации экспертов Проекта в части законодательного регулирования разнообразных аспектов конкурентной политики. Кроме того, с ноября 2006 г. по декабрь 2007 г. ФАС России совместно с Министерством экономики и финансов Италии, Конкурентным ведомством Италии и Банком Италии реализовал проект Twinning, направленный на развитие конкуренции в российском финансовом секторе посредством сокращения участия органов государственного управления федерального и регионального уровней в капитале финансовых организаций. На основании итальянского и европейского опыта участники проекта разрабатывали аналитические документы и отчеты, посвященные вопросам приватизационных процессов и конкурентных норм в финансовом секторе.

[Международная конкурентная сеть \(МКС\)](#) является единственным международным органом, объединяющим государственные ведомства различных стран, занимающиеся исключительно вопросами антимонопольной политики и применения конкурентного права, развития эффективного международного сотрудничества в этой области.

Разработки МКС использовались российским ведомством при подготовке Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" и Федерального закона от 12.04.2007 №45-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях".

Важнейшим направлением работы для России в МКС была подготовка и проведение в Москве в 2007 г. [Шестой ежегодной конференции МКС](#).

Начиная с мая 2006 г. руководитель ФАС России И.Ю.Артемьев возглавил Комитет по подготовке ежегодных конференций МКС. Распоряжением Правительства Российской Федерации № 662-р от 07.05.2006 был сформирован Организационный комитет по подготовке и проведению Конференции МКС, в который вошли представители российских министерств, ведомств и общественных организаций. Шестая ежегодная конференция МКС, прошедшая в Москве с 29 мая по 1 июня 2007 г., стала одним из первых значительных международных событий в области конкуренции на территории России. В начале конференции участники заслушали приветствие Президента Российской Федерации В.В.Путина. К участникам Конференции обратились Председатель Правительства Российской Федерации Михаил Фрадков, Министр экономического развития и торговли Российской Федерации Герман Греф.

В Конференции приняли участие более 500 участников, среди них руководители и ведущие сотрудники из более 80 конкурентных ведомств развитых и развивающихся стран, представители авторитетнейших международных организаций таких Организация экономического сотрудничества и развития, Всемирный Банк, Межгосударственный совет по антимонопольной политике стран СНГ и российских органов власти, а также практикующие юристы и представители научных и деловых кругов.

В рамках Конференции состоялась широкая дискуссия по актуальным вопросам конкурентной политики. В ходе пленарных и секционных заседаний были подведены итоги деятельности организации и выполнения конкретных проектов за период с последней конференции МКС, состоявшейся в мае 2006 г. в ЮАР.

Прошедшее мероприятие получило высокую оценку как иностранных, так и российских участников.

В настоящее время ФАС России активизирует работу в рамках Координационного комитета этой международной организации, участвует в реализации новых проектов в Рабочей группе по одностороннему поведению, а также вошел в состав специальной группы, готовящей анализ проблемы злоупотребления доминирующим положением при заключении торговых контрактов, в том числе в розничной торговле, который будет представлен на Седьмой конференции МКС, апрель 2008 г.

Активное участие российского ведомства в деятельности МКС и его рабочих групп позволяет совершенствовать российскую антимонопольную политику и правоприменительную практику через сближение с наиболее продвинутым законодательством и наиболее эффективной практикой стран-участниц для достижения лучших практических результатов в проведении конкурентной политики, как на национальном, так и на международном уровнях.

ФАС России активно сотрудничает с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в целях содействия вступлению России в ОЭСР в рамках планируемого расширения данной организации. Подготовка процесса вступления ставит перед российским конкурентным ведомством новые задачи, среди которых:

- участие в переговорном процессе и реализации "Дорожной карты присоединения Российской Федерации к Конвенции об учреждении ОЭСР";
- проведение сравнения политики и нормативной правовой базы России и ОЭСР согласно приложению А1Х "Комитет по законодательству в сфере конкуренции" "Дорожной карты";
- подготовке раздела о состоянии российской конкурентной политики в Обзоре экономической политики.

На протяжении ряда лет российское антимонопольное ведомство имеет статус наблюдателя в Комитете по конкуренции ОЭСР, вновь подтвердив его в 2005 г. Взаимодействие с Комитетом по конкуренции позволяет российским специалистам принимать активное участие в работе и заседаниях этого органа, а также в Глобальном форуме по конкуренции ОЭСР, являющемся одним из самых представительных ежегодных международных событий в области конкуренции. Эксперты Комитета по конкуренции ОЭСР оказывают содействие антимонопольному органу в разработке и реализации конкурентного законодательства и организации учебных мероприятий и консультаций.

В настоящее время важным направлением работы для ФАС России является изучение опыта и достижений двух Региональных центров ОЭСР по конкуренции, действующих на настоящий момент в Будапеште (Венгрия) и Сеуле (Корея), а также проработки вопроса о создании в России подобной структуры, которая

будет содействовать укреплению авторитета и возможностей ведомства как внутри страны, так и на международном уровне, а также скорейшей гармонизации конкурентной политики и правоприменительной практики России и ведущих стран мира.

Продолжало развиваться сотрудничество российского антимонопольного ведомства с АТЭС и ЮНКТАД. Представителя ФАС России принимали активное участие в мероприятиях этих международных организаций, что позволило российскому антимонопольному ведомству быть в курсе последних тенденций развития конкурентной политики, использовать многолетний опыт этих организаций в вопросах методологической и практической деятельности, информировать о состоянии и развитии конкуренции в России, а также влиять на процесс принятия решений этих организаций по актуальным вопросам конкурентной политики. Отношения, формирующиеся в процессе участия в работе таких организаций, способствуют развитию как формального, так и неформального взаимодействия между конкурентными ведомствами.

Международное сотрудничество со странами СНГ

В течение 2007 г. при участии ФАС России активизировались процессы экономической интеграции с государствами-членами СНГ, направленные на создание общего экономического пространства на территории Содружества, а также реализуемые в рамках различных интеграционных структур СНГ, таких как, Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС), Таможенного союза и Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации в рамках ЕврАзЭС.

При сотрудничестве со странами СНГ основной задачей деятельности ФАС России является содействие экономической интеграции этих стран путем сближения национальных законодательств в области конкурентной политики за счет гармонизации уже имеющейся законодательной базы и унификации подходов при ее совершенствовании, а также подготовка при взаимодействии с антимонопольными органами государств-участников СНГ основы для формирования системы наднационального регулирования конкурентных отношений на трансграничных рынках на пространстве СНГ.

В 2007 г. состоялось два заседания [Межгосударственного совета по антимонопольной политике \(МСАП\)](#), действующего на основании Договора о проведении согласованной антимонопольной политики.

Следует отметить, что в отчетном году работа в рамках МСАП вышла на качественно новый уровень, началась активная работа Штаба по совместным расследованиям нарушений антимонопольного законодательства в государствах-участниках СНГ (далее - Штаб). В течение года состоялось 4 заседания Штаба, 3 из которых прошли в Москве.

Согласно целям создания Штаба его работа проводилась по следующим основным направлениям:

- выбор рынков для проведения исследований (расследований), представляющих для государств-участников наибольший интерес с точки зрения их социальной значимости для граждан СНГ;
- определение методологических подходов проведения исследований (расследований);
- разработка планов совместных действий по проведению исследований (расследований);
- обобщение и подготовка аналитических докладов по итогам проведенных исследований (расследований), содержащих выводы и конкретные предложения;
- обмен мнениями и опытом работы по вопросам, представляющим наибольший

интерес для антимонопольных органов стран СНГ.

Основными объектами исследований Штаба в 2007 г. являлись рынки авиаперевозок по маршрутам между государствами СНГ и телекоммуникаций - сотовой и стационарной связи.

При проведении исследования рынка авиаперевозок была отмечена необходимость создания условий для развития конкуренции и повышения эффективности государственного регулирования на данном рынке и рынках неразрывно связанных с ним рынках (услуги аэропортов, услуги топливно-заправочных комплексов, услуги по аэронавигационному обслуживанию, услуги по бронированию авиабилетов), а также принятия мер по недопущению и пресечению злоупотреблением авиакомпаниями доминирующим положением. На последнем заседании Штаба в декабре декабря 2007 г. в Москве, было принято решение о подготовке Доклада об итогах проведенного исследования на рынках авиаперевозок в государствах-участниках СНГ, в котором будут отражены основные результаты проведенных исследований и конкретные предложения по улучшению конкурентной среды на данных рынках.

Также в 2007 г. началась работа по исследованию рынков международной телефонной связи в государствах-участниках СНГ, целями которого члены Штаба определили:

- унификацию подходов к анализу;
- анализ ситуации на рынке услуг международной связи с целью подготовки предложений по развитию конкуренции на данном рынке;
- обмен мнениями Сторон о ходе реформ в телекоммуникационном секторе и основным направлениям развития конкуренции на страновом и межстрановом уровнях.

Штабом были разработаны методические рекомендации по исследованию данных рынков и типовой запрос информации операторам связи, практическая работа с которыми начнется уже в начале 2008 г.

Кроме того, на прошедших заседаниях Штаба в 2007 г. рассматривался ряд вопросов, представляющих большой интерес для антимонопольных органов государств-участников СНГ, в частности, о ситуации на продуктовых рынках стран СНГ и мерах, предпринимаемых антимонопольными органами для стабилизации ценовой ситуации на данных рынках, об организации биржевого оптового рынка цемента в Российской Федерации, о реформировании железнодорожного транспорта и др.

Одним из наиболее значимых событий в работе МСАП в 2007 г. стало расширение формата сотрудничества в его рамках. Так к участию в заседаниях МСАП в качестве консультанта привлечен представитель Генеральной дирекции по конкуренции Европейской комиссии. Кроме того, в состав МСАП в качестве наблюдателя включен представитель Агентства по регулированию недобросовестной конкуренции Монголии.

В 2007 г. также активно проводилась работа в рамках интеграционного сотрудничества государств-участников Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС).

Практическую реализацию получили основные направления деятельности в рамках ЕврАзЭС направленные на выполнение основной цели создания данной интеграционной группировки - эффективное продвижение процесса формирования таможенного союза и Единого экономического пространства государств-участников.

Так, в течение 2007 г. проводилась работа по формированию договорно-правовой базы, необходимой для создания и эффективного функционирования Таможенного

союза и Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации (далее - Таможенный союз, ЕЭП).

25 января 2008 г. в Москве на Совете Глав Правительств государств-участников ЕврАзЭС состоялось подписание пакета документов, направленных на формирование Таможенного союза, в подготовке и согласовании которого активное участие принимали сотрудники ФАС России.

Что касается, подготовки документов, направленных на формирование договорно-правовой базы ЕЭП, то ФАС России также активно принимал участие в процессе по их разработке. В частности, были подготовлены и согласованы с экспертами заинтересованных Сторон проекты Соглашений по вопросам конкурентной политики, регулирования деятельности естественных монополий, оказания государственной поддержки сельского хозяйства, предоставления промышленных субсидий и осуществления государственных закупок, а также по вопросам регулирования доступа к услугам субъектов естественных монополий, включая основы ценообразования и тарифной политики, в сфере электроэнергетики, телекоммуникаций, железнодорожного транспорта, транспортировки нефти и газа (всего 15 проектов соглашений).

Данные проекты Соглашений с необходимыми пакетами документов прошли процедуры согласования с заинтересованными органами исполнительной власти Российской Федерации, некоторые из них внесены в Правительство Российской Федерации с проектами распоряжений Правительства Российской Федерации об их подписании.

Двустороннее сотрудничество

Российский антимонопольный орган имеет достаточно богатый и разнообразный "двусторонний договорный портфель". За время существования ведомства были подписаны и успешно реализуются ряд межправительственных (с КНР, Болгарией, Польшей, Бразилией) и межведомственных соглашений (меморандумов, совместных заявлений и т.д.) (с Румынией, Венгрией, Словакией, Францией, Республикой Корея, Венесуэлой, Мексикой, странами-членами СНГ и др.) о сотрудничестве в области конкурентной политики. Эти документы определяют стратегические направления и формы сотрудничества ведомства с соответствующими органами зарубежных стран с целью выработки согласованных позиций по ключевым вопросам экономического развития, обмена опытом в области законотворческой и практической деятельности, оказания методической помощи при проведении экспертиз и консультаций, организации стажировок и учебных мероприятий и семинаров.

В качестве положительного примера реализации двусторонних документов можно привести прошедшую в Москве в сентябре 2007 г. консультативную встречу представителей антимонопольных ведомств Республики Болгарии, Республики Польши, Румынии, Республики Чехии и Финляндской Республики и России. Во время встречи эксперты из Европейских конкурентных ведомств встретились с начальниками структурных подразделений ФАС России, узнали об основных направлениях их работы, ознакомились с основными делами, проведенными Службой за последние годы, а так же обсудили состояние конкуренции в странах Восточной Европы и пути дальнейшего развития конкурентной политики.

Новым партнером Российского ведомства стало Агентство по регулированию недобросовестной конкуренции Монголии, представители которого дважды в течение 2007 года встречались с руководством ФАС России. В ходе визита Монгольской делегации во главе с заместителем председателя Б.Хурэнбаатаром в Москву в декабре 2007 года был подписан Меморандум о взаимопонимании и сотрудничестве в области антимонопольной политики и борьбы с

недобросовестной конкуренцией на 2008-2009 года, в котором определены основные направления развития сотрудничества в области конкурентной политики. На основе данного Меморандума между ведомствами будет осуществляться обмен опытом и информацией по различным вопросам конкурентной политики и правоприменения, будут организовываться стажировки, консультации и другие мероприятия.

Важнейшим направлением развития двустороннего сотрудничества для ФАС России является определение конкретных механизмов, которые позволят сторонам оперативно и эффективно взаимодействовать при рассмотрении конкретных случаев нарушений законодательства, затрагивающие интересы сторон, что в конечном итоге будет служить обеспечению единообразной среды функционирования экономических операторов сторон и недопущения дискриминации российских экспортеров при проведении зарубежными ведомствами расследований конкретных дел о нарушении антимонопольного законодательства.

Среди последних документов, содержащих положения о содействии в оказании помощи при расследовании случаев антиконкурентной практики, проводимой хозяйствующими субъектами сторон, стоит отметить подписанные в 2007 году Программы сотрудничества российского ведомства с конкурентными ведомствами Чехии, Польши, Болгарии и Румынии. Все эти документы содержат специальные положения, которые прописывают технические моменты обмена сторонами неконфиденциальной информацией.

Адвокати́рование конкуренции

Актуальным направлением международного сотрудничества российского конкурентного ведомства является адвокати́рование конкуренции, ставящее своей целью укрепление национальной конкурентной среды через повышение степени понимания международными организациями, зарубежными конкурентными ведомствами, научным сообществом, иностранными хозяйствующими субъектами и юридическими компаниями, работающими на российском рынке или собирающимися выйти на него, целей, задач и достижений российского конкурентного ведомства, его роли в повышении экономической эффективности и экономического развития страны.

Наиболее распространенной формой адвокати́рования конкуренции является участие представителей российского ведомства в международных конференциях в целях информирования заинтересованной аудитории о существующем в России конкурентном законодательстве, его последних изменениях, практике его правоприменения.

Другой формой достижения цели адвокати́рования конкуренции, которую недавно стал использовать ФАС России, является проведение семинаров для зарубежных бизнесменов, на которых рассказывается о последних изменениях национального конкурентного законодательства и практике его применения в целях повышения их информированности и создания более благоприятных условий работы иностранных компаний на российском рынке. Например, были проведены круглые столы для представителей российских и чешских деловых кругов в марте 2006 г. в рамках визита в Москву руководителя Чешского ведомства Мартина Пецины и в ноябре 2006 г. в Брно в ходе визита делегация ФАС России во главе с Руководителем И.Ю.Артемьевым в Чешскую Республику.

Еще одной из форм международного сотрудничества российского конкурентного ведомства, также используемой в целях адвокати́рования, стало создание и поддержание английской версии Интернет-сайта ведомства, предназначенной решить задачи адвокати́рования конкуренции и обеспечения транспарентности

антимонопольной политики путем размещения информации на английском языке о нормативно правовых документах, на основании которых действует российское антимонопольное ведомство, а также о его правоприменительной практике. Оценка работы ФАС России сторонними экспертами также служит целям адвокатирующей деятельности ведомства, конкурентной политики государства и успешности реализации законодательства о конкуренции. Объективной и независимой оценкой достижений ведомства стало включение ФАС России в 2006 году в Рейтинг эффективности конкурентных ведомств, публикуемый международным изданием "Всемирный обзор по конкуренции" (ВОК), который представляет собой оценку эффективности деятельности различных конкурентных ведомств мира.

Данный Рейтинг составляется на основе материалов о деятельности конкурентного ведомства, мнений независимых экспертов, позиций представителей конкурентных ведомств мира, международных организаций, а также юристов консалтинговых компаний, практикующих в сфере конкурентной политики. В результате обработки данных материалов ВОК оценивает каждое ведомство.

Таким образом, Рейтинг представляет собой независимую оценку эффективности деятельности различных конкурентных ведомств со стороны представителей бизнеса и отражает удовлетворенность как хозяйствующих субъектов, так и юристов консалтинговых компаний, реализуемой в стране конкурентной политики и практической деятельностью национальных конкурентных ведомств.

Изучение результатов Рейтинга и содержащихся в нем выводов позволяют определить сильные и слабые стороны деятельности ведомства и наметить пути по совершенствованию конкурентного законодательства и правоприменительной практики, что в конечном итоге позитивным образом отразится на состоянии конкурентной среды и повышении эффективности реализуемой национальной антимонопольной политики. При этом, растущее внимание, уделяемое деловым сообществом вопросам конкурентного регулирования, усиливает потребность самих конкурентных ведомств в независимой оценке их деятельности с целью обеспечения обратной связи между действиями органов власти и обществом. Учитывая все перечисленные факторы и необходимость независимой, объективной и всесторонней оценки деятельности Федеральной антимонопольной службы в соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг., в течение 2005-2007 гг. ФАС России проводил активную работу по информированию ВОК о своей деятельности по внесению изменений в российское конкурентное законодательство, совершенствованию правоприменительной практики, адвокатирующей конкуренции среди широких кругов предпринимателей и потребителей.

По итогам анализа представленных материалов в 2006 году ФАС России получил 1,25 балла по 5-бальной шкале, что позволило ему находиться на одной позиции с Бельгийским конкурентным ведомством в данном Рейтинге, входя в состав 38 ведущих конкурентных ведомств мира по итогам их работы за 2005 год.

В течение 2007 года ФАС России продолжил свою деятельность, направленную на повышение своей оценки в данном Рейтинге, предпринимая значительные шаги по совершенствованию конкурентного законодательства, повышению эффективности правоприменения, развитию международного сотрудничества, а также обеспечению открытости и предсказуемости деятельности российского конкурентного ведомства.

В этот период Служба продолжала информировать ВОК о своей деятельности, в постоянном режиме направляя в ВОК информацию о совершенствовании законодательной базы, наиболее актуальных и прецедентных делах,

рассматриваемых ведомством, деятельности, направленной на создание положительного имиджа в глазах широких кругов общественности и предпринимателей. Большое внимание уделялось информирование ВОК о тех мероприятиях, которые проводились с целью популяризации конкурентной культуры и информированию аудитории о выгодах и преимуществах конкуренции, и о том влиянии, которое оказывает конкуренция на рыночно ориентированное экономическое развитие страны.

Планомерная и целенаправленная работа по повышению положения ФАС России в Рейтинге принесла свои плоды и по итогам деятельности в 2006 году Служба получила 2 балла по 5-бальной шкале, показав динамику в сторону повышения в размере 0,75% по сравнению с предыдущим годом, и разделила 36-38 места с Комиссией по конкуренции Греции и Комиссией по конкуренции Аргентины. Повышение позиции российского ведомства в Рейтинге является позитивной характеристикой деятельности ФАС России по продвижению и защите конкуренции на рынках Российской Федерации и напрямую связано с совершенствованием антимонопольного законодательства и практики его применения в рамках полномочий службы, а также связана с проведением масштабной информационной кампании, направленной на доведение до сведения участников рынка законодательных запретов на антиконкурентное поведение и предусмотренных законодательством наказаний за нарушение таких запретов. ФАС России намерен и в будущем активно взаимодействовать с ВОК с целью дальнейшего повышения своего положения в Рейтинге эффективности конкурентных ведомств.

Антимонопольный контроль при осуществлении государственного регулирования внешнеэкономической деятельности

Основные задачи и правовое основание участия ФАС России в процессе государственного регулирования внешнеэкономической деятельности

В результате либерализации торговых режимов и расширения внешнеэкономических связей Российской Федерации ее рынки утрачивают свой замкнутый, национальный характер, превращаясь в региональные и мировые рынки, на которых усиливается международная конкуренция.

Российские компании в стремлении противостоять иностранной конкуренции и укрепить свои позиции как на внутреннем, так и на внешнем рынках, с одной стороны, осуществляют консолидацию производственных активов, что приводит к усилению экономической концентрации на российских рынках, с другой, все чаще обращаются к государству за защитой от негативного влияния импорта.

В то же время, несмотря на то, что меры торговой защиты являются действенным механизмом, позволяющим оградить отечественных товаропроизводителей от конкуренции со стороны импорта, их применение в условиях высокой степени концентрации в некоторых случаях может приводить к значительному искажению конкуренции на российском рынке. В результате этого, в конечном итоге, те положительные эффекты, достижение которых преследуется при введении ограничений внешней торговли, нивелируются негативными последствиями от их введения для потребителей вследствие повышения цен, сокращения ассортимента, снижения качества продукции и т.д.

Все это предопределяет необходимость оценки влияния предлагаемых мер торговой защиты на состояние конкуренции на соответствующем российском рынке и участия антимонопольного органа в процессе выработки решений в этой области.

Полномочия антимонопольного органа в области государственного регулирования

внешнеэкономической деятельности определены в следующих нормативных правовых актах:

- пункт 2 подпункт 6 статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции"

- пункт 8 статьи 26 Федерального закона от 08.12.03 № 165-ФЗ "О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров".

Деятельность ФАС России в сфере внешнеэкономического регулирования нацелена на решение следующих задач:

- сохранение и поддержание нормальной конкурентной среды на внутреннем рынке Российской Федерации при введении мер защиты отечественных - товаропроизводителей и корректировке ставок ввозных и вывозных таможенных пошлин;

- недопущение дискриминации участников внешнеторговой деятельности и предоставления индивидуальных льгот в процессе применения мер регулирования внешнеэкономической деятельности;

- содействие повышению конкурентоспособности отечественных производителей и развитию экспортного потенциала Российской Федерации.

Практическая деятельность ФАС России в сфере регулирования внешнеэкономической деятельности

Практическое решение стоящих перед ФАС России задач в сфере внешнеэкономического регулирования осуществляется посредством участия в процессе выработки мер регулирования внешнеторговой деятельности и совершенствования нормативной правовой базы в этой сфере.

Представители федерального антимонопольного органа на протяжении многих лет входят в состав координационных органов, осуществляющих подготовку предложений для Правительства Российской Федерации в области регулирования внешнеторговой деятельности.

В настоящее время в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 23.01.2008 г. № 44-р руководитель ФАС России И.Ю.Артемьев вошел в состав вновь созданной Комиссии Правительства Российской Федерации во внешней торговле и таможенно-тарифной политике.

При рассмотрении заявлений об изменении мер государственного регулирования внешнеторговой деятельности ФАС России принимал во внимание следующие факторы:

- вероятность возникновения или усиления доминирующего положения заинтересованных российских компаний на товарных рынках;

уровень конкурентоспособности "защищаемой" отечественной продукции, наличие реальных возможностей по его повышению в предельно сжатые сроки (2-3 года);

- способность отрасли в сжатые сроки компенсировать сокращение поставок импортного товара за счет увеличения собственного производства и т.д.

Рассмотрение заявлений о корректировке таможенных пошлин

При рассмотрении заявлений об изменении ввозных таможенных пошлин ФАС России исходил, прежде всего, из необходимости снижения импортных пошлин на сырье и материалы, ввозимые для переработки и используемые в процессе производства российскими производителями, а также на технологическое оборудование, с целью повышения конкурентоспособности отечественной промышленности.

В частности, в послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию указано, что государство должно оказывать содействие в приобретении современных технологий за рубежом, и, в первую очередь, для

модернизации приоритетных секторов промышленности.

С этой целью ФАС России поддержал предложения, предусматривающие обнуление ставок ввозных таможенных пошлин на технологическое оборудование, в том числе для деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности, легкой и текстильной промышленности, сельского хозяйства, медицинской промышленности, нефтяной отрасли, металлургической промышленности и других отраслей.

ФАС России также поддержал предложения о снижении или отмене ввозных таможенных пошлин на необработанные шкуры, алюминиевый лом, полиэфирные нити, необработанные промышленные алмазы и т.д.

В последнее время увеличилось число обращений, касающихся либерализации действующих ставок ввозных таможенных пошлин в отношении продукции легкой и текстильной промышленности. Это связано с тем, что в этой сфере основным конкурентом для российских производителей является "теневой" импорт, поступающий на территорию Российской Федерации по "серым" схемам, через физических лиц, либо контрабандным путем. При этом доля отечественного производства в общем объеме потребления составляет менее 10 %, ставки ввозных таможенных пошлин на аналогичную импортную продукцию находятся на высоком уровне (около 20%).

При подготовке своих заключений по данным вопросам ФАС России исходил из того, что снижение ставок ввозных таможенных пошлин на товары определенного ценового диапазона, не производимого отечественными производителями, наряду с другими мероприятиями (ужесточение таможенного контроля, изменение режима ввоза физическими лицами и т.д.) с одной стороны, будет способствовать легализации импорта за счет снижения налоговой нагрузки на добросовестных импортеров, с другой стороны, позволит соблюсти интересы отечественных производителей.

Рост легального импорта за счет сокращения его "теневой" составляющей будет способствовать повышению собираемости таможенных платежей, что обеспечит реальную защиту российским производителям и увеличению поступлений в бюджет.

Исходя из этого, ФАС России поддержал снижение ставок ввозных таможенных пошлин на обувь, меховые и кожаные изделия, относящиеся к ценовому диапазону, не производимому в Российской Федерации.

Учитывая объективные процессы консолидации активов в различных отраслях российской экономики, преследующие своей целью, в том числе повышение конкурентоспособности выпускаемой продукции как на внутреннем, так и мировом рынках, фактор открытости российского рынка для международной торговли и наличие конкуренции со стороны поставщиков иностранной продукции в некоторых случаях является определяющим для сохранения нормальных условий конкуренции.

С целью недопущения необоснованного роста цен вследствие усиления рыночной власти у вновь создаваемых структур ФАС России в 2007 году инициировал отмену ввозных таможенных пошлин на алюминий необработанный и буровые долота.

Кроме того, ФАС России выступил с инициативой по отмене ставок ввозных таможенных пошлин на цемент, поскольку в последние годы сложился острый дефицит цемента, что приводит к постоянному росту цен на данный товар. Отмена ставок ввозных таможенных пошлин на цемент, по мнению ФАС России, будет способствовать дальнейшему развитию жилищного строительства и успешной реализации Национального проекта "Доступное жилье".

Инициатива ФАС России была поддержана Правительством Российской

Федерацией и всеми заинтересованными федеральными органами исполнительной власти. Правительством Российской Федерации были установлены нулевые ставки ввозных таможенных пошлин на первичный алюминий необработанный и цемент, сроком на 9 месяцев (постановления Правительства Российской Федерации № 507 от 11.08.07, № 913 от 21.12.07).

В связи с процессами, происходящими на мировых рынках сельскохозяйственных товаров, в 2007 году на российском рынке наблюдался значительный рост цен на продовольственные товары на российском рынке (зерно, молочную продукцию, растительные масла).

Правительством Российской Федерации была поставлена задача подготовить программу конкретных мер, направленных на регулирование инфляционных процессов, в том числе предложить эффективные рыночные механизмы стабилизации цен.

В целях реализации поставленной задачи ФАС России инициировал снижение ввозных таможенных пошлин на растительные масла, а также поддержал снижение импортных пошлин на молоко и молочные продукты, введение и дальнейшее повышение экспортных пошлин на зерно (постановления Правительства Российской Федерации от 27.10.2007 № 714, от 28.12.2007 № 934, от 10.10.2007 № 660, от 15.10.2007 № 674).

Кроме того, ФАС России инициировал формирование перечня продовольственных товаров, в отношении которых Правительство Российской Федерации может в оперативном порядке вводить ограничения импорта и экспорта (постановление Правительства Российской Федерации от 15.12.2007 № 877).

ФАС России также поддержал введение пониженных сезонных ставок ввозных таможенных пошлин на овощную продукцию в период недостаточного ее предложения отечественными сельхозпроизводителями (постановление Правительства Российской Федерации от 30 октября 2007 г. N 723).

Эти меры, в сочетании с другими мерами, предпринимаемыми Правительством Российской Федерацией, позволили стабилизировать цены на продовольственном рынке путем насыщения рынка и создания конкуренции со стороны импортной продукции.

С целью недопущения роста цен на рынке мяса ФАС России не поддержал предложения, инициированные Ассоциацией операторов российского рынка мяса птицы, об изменении порядка распределения квоты среди участников внешнеэкономической деятельности на 2008-2009 годы, установленного постановлением Правительства Российской Федерации от 05.12.2005 № 732 "Об импорте говядины, свинины и мяса домашней птицы в 2006-2009 годах". Предлагаемые изменения означали бы фиксацию доли присутствия на российском рынке определенных хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки мяса на территорию Российской Федерации, в условиях существенного ограничения доступа к распределению квоты новых участников внешнеэкономической деятельности.

Позиция ФАС России нашла свое подтверждение в ряде обращений, поступивших в ФАС России от компаний, осуществлявших внеквотный завоз мяса в 2007 г. По заявлениям этих компаний, ими были привлечены определенные инвестиции, уплачены повышенные пошлины, что доказывает серьезность их намерений работать в этой сфере. Предполагаемое же изменение порядка распределения квот фактически приведет к устранению их с рынка.

Кроме того, по мнению ФАС России, реализация таких изменений создавала бы реальные предпосылки для осуществления антиконкурентных договоренностей между импортерами мяса, в том числе по ограничению объемов импорта, и, как

следствие, роста цен на продовольственном рынке.

При рассмотрении обращений заявителей, касающихся увеличения импортных пошлин, ФАС России учитывал степень концентрации отечественного производства, его способность восполнить сокращение импорта за счет увеличения собственного производства.

В связи с падением цен на сахар-сырец на мировом рынке в целях выравнивания конкурентных условий для производителей свекловичного сахара и сахара, производимого из сахара-сырца, и стимулирования дальнейшей модернизации свекловичного комплекса ФАС России поддержал введение повышенных ставок ввозных таможенных пошлин на сахар-сырец (постановление Правительства Российской Федерации от 12.10.2007 № 671).

В целях обеспечения создания на территории Российской Федерации высокотехнологичного производства, имеющего значения для защиты обороноспособности страны, ФАС России поддержал повышение ставок ввозных таможенных пошлин на коаксиальные кабели (постановление Правительства Российской Федерации от 14.06.2007 № 372).

При решении вопросов о снижении или отмене вывозных таможенных пошлин ФАС России учитывал степень удовлетворения внутреннего спроса в товаре, на который предполагается снижение экспортных пошлин, возможное повышение цен на него на внутреннем рынке в случае принятия положительного решения. При этом предпочтение отдавалось товарам с высокой степенью переработки с целью повышения эффективности внешней торговли Российской Федерации.

Так, ФАС России поддержал, например, снижение экспортных пошлин на различные виды бумаги, картона и целлюлозы, в то же время посчитал целесообразным постепенное повышение вывозных пошлин на круглый лес, поскольку такое повышение должно стимулировать развитие лесоперерабатывающих мощностей на территории Российской Федерации и переход от экспорта необработанных лесоматериалов к экспорту лесоматериалов и другой продукции лесопромышленного комплекса с высокой степенью переработки (постановление Правительства Российской Федерации от 30 октября 2007 г. N 721).

Рассмотрение заявлений о введении специальных (защитных), антидемпинговых и компенсационных мер

Значительное влияние мер торговой защиты на состояние конкуренции на внутреннем рынке предопределяет необходимость предварительного анализа ожидаемых последствий их введения для конкуренции. При проведении такого анализа ФАС России исходит из того, что в задачи антимонопольных органов входит проведение конкурентной политики, направленной на достижение баланса интересов участников рыночных отношений: стимулирования создания и функционирования конкурентоспособных, эффективно действующих компаний и защиты интересов потребителей производимых товаров, в том числе, за счет наиболее полного удовлетворения потребностей рынка в качественных и доступных товарах.

Защитные меры, по мнению ФАС России, ни в коем случае не должны превращаться в орудие лоббизма и служить источником формирования льготных условий хозяйствования для отдельных предприятий.

Кроме того, по мнению ФАС России, необходима оценка влияния действующих мер защиты на конкуренцию на соответствующем товарном рынке с целью своевременной постановки вопроса об отмене, продлении или изменении защитных мер внутреннего рынка.

По этой причине при рассмотрении заявления о введении защитных мер в отношении российских производителей стеклосеток ФАС России инициировал включение в проект соответствующего постановления Правительства Российской Федерации положения, предусматривающего проведение ежегодного анализа российского рынка стеклосеток в период действия специальных пошлин, по результатам которого в случае негативного влияния их на внутренний рынок возможность вносить в Правительство Российской Федерации предложения о корректировке или отмене действующих мер (постановление Правительства Российской Федерации от 6.11.2007 №757).

ФАС России также внес предложение о пересмотре действующих мер, введенных постановлением Правительства Российской Федерации от 24.05.2005 г. № 324 "О мерах по защите российских производителей швеллеров", в соответствии с которым была введена антидемпинговая пошлина в отношении импорта швеллеров, поставляемых из Украины и составляющих основную конкуренцию для аналогичной отечественной продукции.

Основанием для такого предложения стали результаты анализа состояния конкурентной среды на российском рынке швеллеров, проводимым ФАС России в рамках реализации п. 3 постановления Правительства Российской Федерации от 24.05.2005 г. № 324, который показал, что результатом применения антидемпинговых мер, ограничивающих импорт швеллеров из Украины, стало существенное усиление экономической концентрации, сопровождаемое неоправданным ростом цен на внутреннем рынке (рост оптово-отпускных цен на фоне снижения себестоимости производства продукции).

По инициативе ФАС России, которая была поддержана Минэкономразвития России, в настоящее время готовятся предложения для Правительства Российской Федерации об отмене действующих защитных мер в отношении ламп накаливания, введенных постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. N 50 "О мерах по защите российских производителей ламп накаливания", предусматривающее квотирование импорта ламп накаливания.

Данное предложение было продиктовано тем, что, несмотря на улучшение финансово-экономических показателей отечественных производителей ламп накаливания в период действия специальной защитной меры, действующая квота не оказывает сдерживающего влияния на объемы поставок импортной продукции, составляющей ценовую конкуренцию для аналогичной отечественной продукции (лампы накаливания, поставляемые из Киргизии, Белоруссии, Индонезии), поскольку в отношении такой продукции либо квота не действует, либо она не выбирается полностью. Напротив, квотирование приводит к ограничению поставок ламп накаливания, которые как в ценовом плане, так и по качеству превосходят отечественные аналоги (лампы накаливания, поставляемые из стран ЕС). Кроме того, определенный в постановлении механизм распределения квот не обеспечивает доступ новых участников внешнеэкономической деятельности на этот рынок.

Задачи, которые ставит перед федеральными органами исполнительной власти Правительство Российской Федерации по повышению конкурентоспособности отечественных товаропроизводителей на внутренних и внешних рынках, а также росту благосостояния населения страны, определяет необходимость учета баланса интересов производителей и потребителей при выработке мер регулирования внешнеэкономической деятельности.

Как показал предыдущий опыт, участие антимонопольного органа в процессе принятия решения в сфере внешнеэкономического регулирования позволяет обеспечить такой баланс интересов, предотвращая необоснованный

протекционизм и обеспечивая соблюдение принципов конкуренции при применении мер торговой защиты.

В то же время, для обеспечения достижения целей, определенных Правительством Российской Федерации, необходима реализация целого ряда системных мер, направленных на обеспечение соблюдения конкурентных принципов при введении мер регулирования внешнеторговой деятельности.

В целях обеспечения условий конкуренции и повышения эффективности внешнеторговых операций, применяемые механизмы регулирования импорта и экспорта должны обеспечивать возможность входа новых участников внешнеторговой деятельности на соответствующие товарные рынки. В случае введения тех или иных ограничений, накладываемых на участников внешнеторговой, они должны быть объективны, являться экономически обоснованными и не должны создавать преимущества для одних хозяйствующих субъектов по отношению к другим.

При распределении импортных или экспортных квот целесообразно более широко использовать конкурентные механизмы распределения, например такие как аукционы.

Необходимо также продолжить практику проведения мониторинга конкурентной среды на товарных рынках, затронутых мерами торговой защиты. Целью мониторинга должны быть анализ эффективности принятых мер и предотвращение возможных злоупотреблений со стороны защищаемых товаропроизводителей, положение которых на рынке упрочилось, а результатом - своевременная постановка вопроса об отмене, продлении или изменении защитных мер.

Процессы создания крупных объединений предприятий и корпораций, аккумулирующих значительные производственные активы, в целях развития экспортного потенциала российских компаний, должны сопровождаться адекватными мерами, обеспечивающими создание условий конкуренции на внутреннем рынке, в том числе за счет открытия соответствующих рынков для международной торговли.