«Антимонопольное регулирование направлено не на перераспределение, а на защиту конкуренции»

21.03.2023 СТАТЬИ

О том, какова роль антимонопольного органа в регулировании цен (тарифов), мы поговорили с экс-заместителем руководителя Федеральной антимонопольной службы Анатолием Голомолзиным.

— Из всех государственных органов исполни- тельной власти в наибольшей степени погружена в экономику и взаимодействие с бизнесом Федеральная антимонопольная служба России. С одной стороны, ей нужно защищать публичные интересы, с другой — не мешать бизнесу зараба- тывать деньги и извлекать прибыль. Как обеспечить необходимый баланс?

— Говоря в общем, такой баланс должен обеспечиваться в рамках коллективных институтов или процедур. Например, решения по мерам таможенно-тарифного регулирования принимаются законодателем и Правительством РФ. Но антимонопольный орган участвует в принятии подобного рода решений наряду с МЭР, Минфином, Минпромом и отраслевыми ведомствами. На некоторых рынках, например, в ТЭК, антимононопольная служба всегда была активна в этих вопросах. Рост и падение цен на мировых рынках сопровождались негативными процессами на внутреннем рынке, ситуация усугублялась нарушениями антимонопольного законодательства. Именно на рынках ТЭК механизм таможенно-

тарифного регулирования превратился из фискального в регулирующий. Так, размер пошлины устанавливается в зависимости от конъюнктуры цен на внешних рынках. Если мировые цены растут, значит, повышается и пошлина. При этом учет влияния цен внешнего рынка не означает их прямой трансляции на внутренний рынок. Данному решению предшествовали долгие дискуссии не только с Минфином, но и с участниками рынка.

Если говорить о непосредственном функционале антимонопольного органа, то он также должен обеспечивать баланс интересов на рынках. И тут важно отметить, что на рынке есть множеством участников, которые представлены через коллективные институты. Антимонопольный орган должен учитывать их мнение, используя соответствующие инструменты. Например, для установления правил игры, создания проекта нормативно-правовых актов требуется обсуждение с бизнесом, причем не с отдельными его представителями, а с бизнес-сообществом. Для этого необходимы открытые процедуры обсуждений. В свое время для этого были созданы, например, экспертные советы при ФАС России. В настоящее время они действуют практически для всех значимых рынков. Есть методический совет по анализу рынка. Некоторое время успешно функционировал методический совет по вопросам тарифной политики.

Другие коллективные институты касаются организации работы рынков, например, совет рынка в электроэнергетике, в наблюдательный совет которого в течение примерно 10 лет с момента его создания я входил по решению Правительства РФ. Здесь впервые на практике была реализована концепция сорегулирования — совместной работы регуляторов, бизнеса и потребителей. Между ними на постоянной основе должны проводиться процедуры балансировки интересов. Только так можно реализовывать масштабные реформы и находить приемлемые для всех участников рынка решения. После того, как на рынке созданы и отработаны цивилизованные правила игры и институты, он начинает развиваться самостоятельно и можно говорить о саморегулировании.

— Можете привести примеры достижения такого баланса?

— Например, ситуация на рынке сотовой связи. Первоначально отраслевые регуляторы в области связи пытались искусственного ограничивать количества операторов сотовой связи на субъект Федерации. Например, утверждалось, что в Москве могут работать только два оператора связи, на большее количество операторов нет частотного ресурса. Но выяснилось, что их может быть и три, и четыре. Такое искусственное ограничение состава потенциальных участников приходилось постоянно преодолевать. Были попытки устранить с рынка целые группы компаний — повод находили в необходимости отказа от некоторых стандартов связи. Нами были приняты меры по снятию такого ограничительного административного давления и обеспечению доступности и частотного ресурса, и приемлемых технологий связи. Это способствовало поступательному и динамичному развитии рынков сотовой связи. В результате услуга стала доступной и сейчас тарифы на связь в России одни из самых низких в мире, а качество связи одно из самых высоких, и каждый человек может это ощутить. Доходность операторов позволяет им вполне успешно конкурировать на рынке труда и капитала. Или, например, дела по отмене роуминга. Монополистическая практика операторов сотовой связи была прекращена по инициативе ФАС, даже не по жалобам абонентов. Весь спектр инструментов был задействован: сформулированы базовые принципы справедливого роуминга, выдавались предупреждения и возбуждались дела в отношении операторов связи, вносились изменения и дополнения в законы.

В 2008–2011 гг. ФАС рассмотрела «три волны» дел о нарушениях антимонопольного законодательства нефтяными компаниями. Цены в России поднимались с темпами, опережающими темпы роста мировых цен, а снижались, наоборот, с задержкой. Были факты дискриминационного поведения. Имела место практика установления монопольно высоких оптовых цен. Оборотные штрафы и запрет на злоупотребление в условиях коллективного доминирования заставили нефтяные компании работать в условиях справедливой конкуренции. ФАС обязала ВИНКи продавать не менее 10% своих нефтепродуктов в рамках

справедливого ценообразования на биржевой площадке, а также опубликовать свои торговые политики, предупреждающие дискриминационные условия поведения с контрагентами. Число нарушений сразу сократилось на порядок. В пик кризиса было 100–150 дел в год, после принятых мер количество ежегодно рассматриваемых дел можно пересчитать на пальцах одной руки. По решению Президента РФ Дальнейшее развитие биржевой торговли сырьевыми товарами (природный газ, сжиженные углеводородные газы, лесоматериалы, продукция химии, сахар, зерно и др.) происходило в рамках Биржевого комитета, созданного ФАС, ФНС, Банком России совместно с участниками рынка. В течении целого ряда лет мне довелось возглавлять этот важнейший для справедливого ценообразования институт.

Еще один пример, железнодорожные пассажирские перевозки. Раньше тарифы на перевозки в плацкартных вагонах были «плоскими» — одинаковыми на весь год. МАП установило повышающие коэффициенты в период повышенного спроса и понижающие в период пониженного. За счет этого спрос существенно выровнялся. Потребность в подвижном составе снизилась не менее чем на 10%, при этом число перевезенных пассажиров увеличилось более чем на 10%. Можно бесконечно рассказывать о том, как мы правильно поступали, но, если за эти решения не проголосовал потребитель, то грош им цена. Здесь потребитель проголосовал за указанное решение ростом поездок. Экономика пассажирского транспорта улучшилась, удельные расходы снизились, пере- возки перестали быть убыточными, появилась возможность повысить качество услуг. То есть от данного решения выиграли все: и железнодорожники, и пассажиры, и машиностроители. В то время вклад железнодорожного машиностроения в рост ВВП стал одним из наиболее значимых.

В последующем были созданы новые институциональные предпосылки, для того, чтобы пассажирские железнодорожные перевозки уже в сегменте купе и СВ начиная с 2012 г. начали ежегодно прибавляли по 10 и более процентов. Это было сделано за счет внедрения гибкой, умной системы динамического ценообразования, ориентированной на потребителя. А ФАС постоянно мониторила ситуацию, проверяя достижение требуемого эффекта. Такая

работа не просто важна, она необходима.

— Вы привели очень показательные примеры, демонстрирующие, что при проконкурентном подходе получается достичь впечатляющих результатов, снизив цены так, чтобы это не сильно сказывалось на бизнесе. Насколько, с вашей точки зрения, оправдано поведение государства сейчас? Жесткое ограничение цен, возбуждение множества дел… Есть ли какие-то варианты выхода из пике, в котором оказалась экономика, более мягкими способами, в диалоге с бизнесом?

— Антимонопольное законодательство ориентировано на достижение выгоды для всех. Оно не требует отобрать у одного и отдать другому. Антимонопольное регулирование направлено не перераспределение, а на защиту конкуренции, от которой должны выигрывать все. Например, цены на роуминг снизились в 2,5– 10 раз, но при этом соразмерно вырос трафик. В результате операторы ничего не потеряли, а получили даже больше, чем имели до этого. На начальном этапе они спорили, не верили, что так будет. Не соглашались с нами и отраслевые эксперты, считавшие меры по побуждению операторов связи к рынку неоправданными и полагавшие, что операторы связи потеряют в доходах от снижения цен на роуминг, что вырастут тарифы на другие услуги связи. Нам тогда говорили те же самые слова, которые сейчас говорите вы. Мы же предлагали быть последовательными: принципы справедливого роуминга утверждались вместе со всеми участниками рынка, так почему же в отсутствие разногласий по подходам практика должна развиваться в противоположном направлении?

Нужно понимать, что в текущей обстановке сложилась непростая ситуация. Национальное законодательство и законодательство ЕАС допускают возможность введения специальных мер, вплоть до регулирования цен или подписания ценовых соглашений. Но важно помнить, что в антимонопольном законодательстве имеется оговорка: принимаемые государством меры прямого регулирования должны быть временными, исходя из остроты момента. Более того, эти меры обязательно должны сопровождаться выработкой мер по развитию конкуренции. Они могут временно вводить дополнительные условия функционирования

рынков, но конкуренция должна сохраняться, более того должны быть подготовлены, приняты и реализованы меры по ее развитию. Здесь, конечно, важны процедуры и принципы сорегулирования, позволяющие принимать решения с учетом баланса интересов потребителей, бизнеса и уполномоченных органов власти.

В кризисные времена нужно не только «тушить пожар», но и принимать стратегические решения. И желательно, чтобы нынешние меры были составляющими единой стратегии, направленной на качественное улучшение ситуации.

— Действительно, с одной стороны есть вопросы, которые нужно решать в процессе «тушения пожара». А какие основные стратегические направления государство должно избрать для себя в сфере тарифной политики, чтобы подобных ситуаций стало меньше?

— Антимонопольный орган является многофункциональным. Чтобы добиться эффективности в тарифной сфере, нужно задействовать потенциал, которым он обладает. Кажущаяся разнонаправленность функционала ФАС вполне оправдана при соответствии практики духу и букве антимонопольного законодательства, при наличии четкого представления относительно условий справедливой конкуренции. Например, тарифные решения должны приниматься на основе анализа не только финансово-хозяйственной деятельности, но и анализа рынка. К функционалу антимонопольный органа обязательность и практика проведения такого анализа относится уже 30 лет, с момента своего основания. То есть это вполне компетентный в этих вопросах орган власти.

Если есть условия конкуренции, нужно дерегулировать; если они только возникают, формируются, требуется гибкое, стимулирующее тарифообразование; если условий для конкуренции нет, нужно устанавливать эффективные тарифы на экономически обоснованном уровне. Проконкурентная тарифная политика должна быть умной, оцифрованной, справедливой, стратегической, учитывающей интересы потребителей и поставщиков (доходность поставщикам, доступность потребителям, сочетание

самоконтроля и контроля со стороны органов власти), распределенной, соответствующей территориальным и технологическим особенностям.

Анатолий Голомолзин экс-заместитель руководителя ФАС России

СТАТЬИ