



НАД НОВЫМ ЗАКОНОМ МЫ РАБОТАЛИ ПОЧТИ ТРИ ГОДА

Новый закон о защите конкуренции с нетерпением ждали все, но больше всего разработчик документа — Федеральная антимонопольная служба России, для которой работа над законом стала беспрецедентной и по времени, и по масштабам.

*По просьбе редакции журнала о специфике и важности нового документа рассказал начальник Аналитического управления ФАС России **Алексей Сушкевич**.*

Почему новый Закон «О защите конкуренции» называют самым главным достижением российского антимонопольного ведомства за последние годы?

Новый закон стал самым трудоемким началом Федеральной антимонопольной службы в новом качестве и, в частности, ее руководителя Игоря Юрьевича Артемьева. Работа над законом длилась два с половиной года и по своим временным затратам стала беспрецедентной. Замечу, очень редко бывает, когда разработчиком какого-либо нормативного акта выступает федеральный орган исполнительной власти, чаще всего проекты законов готовят целые научные институты или научные коллективы. Такого рода нормативный акт, кстати, очень объемный, не готовился антимонопольным ведомством никогда, начиная с момента образования антимонопольного органа, с 1991 года. Напомню, что предыдущий Закон «О конкуренции» был подготовлен энтузиастами, людьми, которые представляли научную общественность. Максимум, что могло сделать ведомство за 15 лет, это внести в закон фрагментарные поправки. Но сейчас разработан один целостный текст, который охватывает все виды товарных рынков в Российской Федерации, регламентирует все процедуры, по которым работает антимонополь-

ный орган и которые значимы и для простых граждан, и для бизнес-сообщества. По охвату вопросов и по целостности изложения документа, равного этому акту, никогда не было в российском антимонопольном регулировании. Вот поэтому его можно считать главным достижением нашего ведомства за последние несколько лет. Мы сами разработали закон, и это обстоятельство значительно облегчает его применение как антимонопольным органом, так и широкими слоями населения. Мы четко знаем, что в нем содержится, и мы можем его однозначно толковать.

Почему возникла необходимость принятия нового закона?

Необходимость вызвана рядом обстоятельств. Во-первых, существовавшее антимонопольное законодательство до вступления в силу нового закона было эклектично, то есть оно было раздроблено на законодательство, специфическое для товарных рынков и для рынков финансовых услуг. Это беспрецедентное разделение существовало, пожалуй, только в России. Ясно, что законодательство надо было унифицировать. Кроме того, колоссальный объем регулирования был отнесен на уровень подзаконных актов. Это неприемлемая ситуация: подзаконные

акты разрабатывались самим антимонопольным органом, поэтому элемент публичности, обсуждения этих актов на первоначальной стадии либо вообще отсутствовал, либо был очень незначительным. По сути, антимонопольный орган сам создавал нормативную среду, в которой должен был работать крупнейший бизнес страны. Все эти проблемы выявились при разработке закона. Наконец, инструментарий антимонопольного законодательства требовал модернизации: нужно было уточнить полномочия антимонопольного органа, конкретизировать типы рыночного поведения, которые расцениваются законодателем как антиконкурентные и, соответственно, надо было конкретизировать перечень запретов на такие виды поведения. Вот главные причины принятия этого закона.

В чем принципиальное отличие нового закона от старого?

Закон содержит модернизированный терминологический словарь, который вводит в закон ряд принципиально новых определений (например, определение согласованных действий, ограничивающих конкуренцию, признаков ограничения конкуренции, государственной помощи и другие); закон уточняет многие оценочные термины и наполняет их точным содержанием (например, термин «необоснованный» в отношении отказа от заключения договора, или термин «стабильный» в отношении доли компании на товарном рынке).

Кроме того, новый Закон «О защите конкуренции» представляет собой унифицированный нормативный акт, который включает инструментарий для защиты конкуренции на всех видах рынков. Это универсальный закон, согласно которому подзаконные акты будут регулировать только специфические вопросы, то есть формальные вопросы. Все важные проблемы решает непосредственно закон.

Что поменяется в деятельности ФАС в связи с применением нового закона?

В деятельности антимонопольной службы возникнет ряд новых направлений. Пре-

жде всего, это контроль за предоставлением государственной помощи, в частности реализация запрета на предоставление государственной помощи и регулирование тех немногих случаев, которые являются исключением из общего запрета и предусмотрены главой 5 Закона «О защите конкуренции». Второе направление — это принципиально поменявшийся контроль за экономической концентрацией. Прежде всего сужен перечень сделок и изменен качественный состав сделок, которые подпадают под такой контроль. Кроме того, введены специальные исключительные режимы для сделок внутри группы лиц и предусмотрена особая процедура, которая разрешает компании перейти с разрешительного на уведомительный режим при осуществлении сделок внутри группы лиц. Также правила рассмотрения дел, которые теперь содержатся в законе, закрепляют сами процедуры рассмотрения нами таких дел. Это особенно важно в связи со скорым принятием Закона «О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях», в результате которого будут установлены санкции за злоупотребление доминирующим положением, за осуществление согласованных действий, ограничивающих конкуренцию, и за недобросовестную конкуренцию. Важно, что теперь, основываясь на правилах, мы можем устанавливать отсутствие или наличие факта такого нарушения, которое будет караться большим оборотным штрафом. В целом снизится нагрузка на антимонопольный орган, связанная с рассмотрением ходатайств и уведомлений, так как из нашей компетенции уйдут ходатайства и уведомления о сделках, не оказывающих влияния на состояние конкуренции. Зато увеличится нагрузка, связанная с применением запретов на злоупотребление доминирующим положением (сфера применения этого запрета даже несколько расширена), осуществление согласованных действий, заключение соглашений, ограничивающих конкуренцию. Принципиально новый вид деятельности, ко-

торый появится у ФАС, — это осуществление контроля за органами власти, органами местного самоуправления, государственными внебюджетными фондами, субъектами естественных монополий в том случае, если они приобретают финансовые услуги. В новом документе содержится особая процедура, по которой нужно это делать: они должны отбирать финансовые организации для последующего приобретения у них таких услуг в форме открытого конкурса или открытого аукциона. Ясно, что для обеспечения этой процедуры контролировать соблюдение закона нужно очень жестко. Новый закон возник не на пустом месте. Он наследует традицию антимонопольного регулирования, заложенную с самого начала создания нашего ведомства, с 1991 года. И никто это направление кардинально менять не собирается. Поэтому новые элементы регулирования, нашедшие свое отражение в новом законе, будут органично сочетаться с уже сложившейся практикой.

Какое место занимает ФАС в системе управления отечественной экономикой?

ФАС — это антимонопольный регулятор, орган государственной власти, который не позволяет рыночной экономике уничтожить саму себя, то есть не позволяет ограничивать конкуренцию и препятствовать деятельности на рынке отдельных компаний. Мы являемся главным защитником рынка у нас в стране, рынка как формы экономического обмена. Поэтому мы — защитники единого экономического пространства в России. Оно может поддерживаться свободным экономическим обменом, который и есть рынок, конкуренция. И любые попытки подавить свободный экономический обмен должны пресекаться.

Какие положения закона встретили сопротивление властных структур? Каких и почему?

Открыто закону никто не противостоял, никакие властные структуры. Однако определенные положения закона, связан-

ные с запретом на оказание государственной помощи, подверглись модификации под воздействием тех или иных представителей властных структур. В частности, запрет на предоставление государственной помощи получился достаточно мягким. Но в целом все первоначальные идеи, которые содержались в концепции этого законопроекта и были закреплены еще в 2004 году, нам удалось провести. Поэтому если какое-то сопротивление и было, то на разработчиках оно никак не сказалось.

Кто наиболее активно лоббировал закон, а кто нет?

Самый активный лоббист закона — сам антимонопольный орган. Но лобби — это и профессиональные юристы, которые заинтересованы в соблюдении нашего закона. Это наши союзники, которые понимают, зачем нужен этот закон, и которые смогут объяснить представителям бизнеса, что нужно делать, чтобы этот закон не нарушать.

По статистике, чаще всего нарушают антимонопольное законодательство органы местного самоуправления, федеральные органы государственной власти и субъекты естественных монополий. Это наши традиционные нарушители, так что их, наверное, можно причислить к тем, кто не лоббировал закон.

Какие принципиальные, на ваш взгляд, положения нового закона были отклонены в ходе его обсуждения? И есть ли возможность внесения поправок в будущем?

Да, действительно, некоторые интересные идеи были утрачены. Это произошло не в результате какой-либо договоренности, а в результате некоего недопонимания или нашей неспособности донести важную для нас идею до наших партнеров при разработке нового документа. Одна из разработок должна была войти в седьмую главу закона. Нам бы хотелось подробнее определить процедуру рассмотрения антимонопольным органом ходатайств и уведомлений, подробнее определить виды принимаемых

решений, точнее обозначить участие (его формы) бизнеса в контроле экономической концентрации.

Кроме того, закон получился формализованным и схематичным, многие его сжатые схематичные положения можно было бы изложить языком, близким к разговорному, без ущерба для точности идей и полноты содержания. Сжатые сроки подготовки закона не всегда позволяли это сделать.

Что касается возможности внесения в будущем поправок в закон, то такой шанс у нас есть, и мы этим вопросом сейчас занимаемся.

По-вашему, сколько понадобится времени, чтобы освоить закон?

Примерно два года потребуется на то, чтобы наработать практику применения закона не только ФАС, но и судами. Мы провели встречи в арбитражном суде, из которых стало ясно, что судьи понимают значимость и важность закона и относятся к нему достаточно благосклонно.

Каковы первые отзывы о практическом применении закона?

Пока рано об этом говорить, но на первоначальном этапе интерес со стороны общественности и журналистов колоссальный. А бизнесмены интересуются теми новыми возможностями, которые появились в законе для облегчения административного бремени. Это, например, возможность перейти с разрешительного на уведомительный порядок совершения сделок. Вообще, мы старались сделать новый закон удобным для всех, в том числе и для бизнесменов.

В чем теперь отличие российского антимонопольного законодательства от зарубежного? Насколько сильна тенденция к сближению норм в области конкуренции?

Представители Евросоюза и эксперты ТАСИС сделали сравнительный анализ российского и европейского законодательства. В целом, наше законодательство признает-

ся соответствующим требованиям, которые предъявляются к национальным законодательствам о защите конкуренции в европейских странах. Тем не менее у нас в законе есть положения, которые очень нравятся представителям антимонопольных органов из других государств и которые отсутствуют в национальном законодательстве многих стран Евросоюза. Например, запрет на антиконкурентные нормативные акты и действия органов власти и органов местного самоуправления и наделение антимонопольных органов полномочиями контролировать такого рода документы и действия. В частности, мы имеем право обращаться в суд с заявлением о признании такой нормы или действия незаконными. Это право нам удалось отстоять практически в неизменном виде с 1991 года. Полномочие ФАС как контролера органов власти и органов местного самоуправления было сочтено разумным, и оно за нами сохранено. Такого полномочия нет ни у одного зарубежного антимонопольного органа. Но, к сожалению, мы проигрываем нашим зарубежным коллегам в гибкости процедур и в разнообразии штрафных санкций. За рубежом более развита система уголовного преследования и наказания, более развита система административного наказания, очень много отдано на усмотрение антимонопольного органа при выборе величины штрафа.

Основной импульс по сближению конкуренции исходит от нас самих. Мы старались приблизить наше законодательство к европейскому, постоянно встречались с экспертами из Европы. Но у России есть специфика, которая отражается и в нашем антимонопольном законодательстве. Тем не менее, по мнению экспертов Евросоюза, участвующих в разработке нового законопроекта, на 80 процентов Закон «О защите конкуренции» совпадает с общими мировыми тенденциями.

*Беседу провела
главный редактор журнала
Т.С. Новашина*