

**ФЕДЕРАЛЬНАЯ АНТИМОНОПОЛЬНАЯ
СЛУЖБА**



**ДОКЛАД
о состоянии конкуренции
в Российской Федерации**

**МОСКВА
2014**

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
1. КОНКУРЕНТНАЯ СРЕДА И ЗАЩИТА КОНКУРЕНЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	6
1.1. ЗАЩИТА И ПОДДЕРЖКА КОНКУРЕНЦИИ КАК ЗНАЧИМЫЙ ФАКТОР СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ. АКТУАЛЬНЫЕ ЗАДАЧИ КОНКУРЕНТНОЙ ПОЛИТИКИ	6
1.2. ДОРОЖНАЯ КАРТА «РАЗВИТИЕ КОНКУРЕНЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ» - ИТОГИ РЕАЛИЗАЦИИ В 2013 ГОДУ И ЗАДАЧИ НА ПЕРСПЕКТИВУ	7
1.3. ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОНТРОЛЯ И ПОДДЕРЖАНИЯ УСЛОВИЙ ДЛЯ КОНКУРЕНЦИИ НА РЫНКАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИТОГИ 2013 ГОДА.....	10
1.4. РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ КОНКУРЕНТНОЙ ПОЛИТИКИ И РАЗВИТИЯ КОНКУРЕНЦИИ	18
1.5. ОЦЕНОЧНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ КОНКУРЕНЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	30
1.5.1. СТРУКТУРНЫЕ ПРИЗНАКИ НАЛИЧИЯ УСЛОВИЙ ДЛЯ РАЗВИТИЯ КОНКУРЕНЦИИ ПО ДАННЫМ РОССТАТА ..	31
1.5.2. Оценки конкурентной среды по результатам опроса хозяйствующих субъектов	34
1.5.2.1. Оценки на основании опросов в рамках государственного статистического наблюдения (РОССТАТ)	34
1.5.2.2. Оценки на основании опроса Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации	37
1.5.2.3. Оценки на основании опроса Российского Банка поддержки малого и среднего предпринимательства («МСП Банк») «Финансовое состояние и ожидания малого и среднего бизнеса: предварительные результаты опроса в части вопросов конкуренции».....	41
1.5.2.4. Оценки на основании опроса Российского союза промышленников и предпринимателей при подготовке доклада «О состоянии делового климата в России в 2010-2013 года»	43
1.5.3. Оценки состояния конкуренции и конкурентной среды со стороны предпринимательского сообщества.....	47
1.5.3.1. Оценки Российского союза промышленников и предпринимателей	47
1.5.3.2. Оценки Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ»	53
1.5.4. Оценки состояния конкурентной среды в Российской Федерации с использованием мировых рейтингов	58
1.5.5. Оценки деятельности ФАС России по антимонопольному контролю и развитию конкуренции	62
1.6. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗУЕМОЙ КОНКУРЕНТНОЙ ПОЛИТИКИ	80
1.7. ИЗМЕНЕНИЯ В НОРМАТИВНОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ЗАЩИТЫ КОНКУРЕНЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2013 ГОДУ	86
1.8. РЕЗУЛЬТАТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРЕДЛОЖЕНИЙ, НАПРАВЛЕННЫХ НА РАЗВИТИЕ КОНКУРЕНЦИИ, ПРЕДСТАВЛЕННЫХ В ПРЕДЫДУЩЕМ ДОКЛАДЕ О СОСТОЯНИИ КОНКУРЕНЦИИ	94
2. ТЕМЫ ГОДА	106
2.1. ВЫЯВЛЕНИЕ И ДОКАЗЫВАНИЕ СУЩЕСТВОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ КАРТЕЛЕЙ, В ТОМЧИСЛЕ В РАМКАХ СОТРУДНИЧЕСТВА С ЗАРУБЕЖНЫМИ КОНКУРЕНТНЫМИ ВЕДОМСТВАМИ.....	106
2.1.1. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В СФЕРЕ БОРЬБЫ С КАРТЕЛЯМИ.....	106
2.1.2. ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С КАРТЕЛЯМИ.....	108
2.1.3. МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНВЕНЦИЯ ПО БОРЬБЕ С КАРТЕЛЯМИ.....	109
2.1.4. ПРИМЕРЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ КАРТЕЛЕЙ	110
2.2. ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОНКУРЕНТНОГО ПОРЯДКА ВЫПЛАТЫ ПЕНСИЙ ВОЕННЫМ ПЕНСИОНЕРАМ	112
2.3. СОЗДАНИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ УСЛОВИЙ ДЛЯ РАЗВИТИЯ КОНКУРЕНЦИИ НА РЫНКЕ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ (ТАМОЖЕННЫХ) ПЛАТЕЖНЫХ СИСТЕМ	114
2.4. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТИ ЦЕНОВОЙ КОНКУРЕНЦИИ НА РЫНКЕ ОСАГО	115
2.5. ОЦЕНКА ДОСТУПНОСТИ ЛЕКАРСТВЕННЫХ ПРЕПАРАТОВ НА ОСНОВЕ АНАЛИЗА ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ ЦЕН И ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ НА ЛЕКАРСТВЕННЫЕ ПРЕПАРАТЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И НА СОПОСТАВИМЫХ РЫНКАХ СТРАН, ВХОДЯЩИХ В СНГ, ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ И БРИКС. ВЫРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЯ ДЛЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	116
2.6. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАКУПОК ЛЕКАРСТВЕННЫХ ПРЕПАРАТОВ	129
2.7. АНАЛИЗ ИСПОЛНЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ ФАС РОССИИ ДИСТРИБЬЮТОРАМ И ПРОИЗВОДИТЕЛЯМ АВТОМОБИЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И КОДЕКСА ПОВЕДЕНИЯ АВТОПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ И АВТОДИСТРИБЬЮТОРОВ	132
2.8. МИНИМИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ И ТЕХНОЛОГИЧЕСКИХ БАРЬЕРОВ НА РЫНКЕ СРЕДСТВ КРИПТОГРАФИЧЕСКОЙ ЗАЩИТЫ ИНФОРМАЦИИ ДЛЯ ТАХОГРАФОВ И КОНТРОЛЬНО-КАССОВОЙ ТЕХНИКИ	134

3. АНАЛИЗ ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	138
3.1. Итоги деятельности ФАС России по антимонопольному контролю	138
3.1.1. Выявленные нарушения антимонопольного законодательства	138
3.1.2. Результаты контроля за экономической концентрацией	140
3.1.3. Использование предупреждений и предостережений как инструмента антимонопольного контроля: анализ практики	143
3.2.. Контроль за ограничивающими конкуренцию соглашениями, согласованными действиями хозяйствующих субъектов.....	145
3.2.1. Соглашения и согласованные действия хозяйствующих субъектов	145
3.2.2. Соглашения и согласованные действия с участием органов государственной власти и местного самоуправления.....	148
3.3. Противодействие недобросовестной конкуренции.....	151
3.4. Контроль за соблюдением органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления антимонопольного законодательства	159
3.4.1. Пресечение ограничивающих конкуренцию действий (бездействия) органов государственной власти органов местного самоуправления	159
3.4.2. Контроль за предоставлением услуг, являющихся необходимыми и обязательными для предоставления органами государственной власти и местного самоуправления государственных (муниципальных) услуг	164
3.4.3. Контроль за предоставлением государственных (муниципальных) преференций хозяйствующим субъектам	168
3.5. Контроль за иностранными инвестициями в стратегические хозяйственные общества	173
3.6. Контроль за соблюдением антимонопольных требований законодательства о торговле	177
3.7. Контроль за размещением госзаказа, торгами и заключением договоров по их результатам... ..	181
3.7.1. Контроль за размещением госзаказа в 2013 году и его влияние на конкуренцию	181
3.7.2. Анализ проблем правоприменения норм законодательства при осуществлении закупок в сфере строительства	187
3.7.3. Анализ практики контроля за торгами и заключением договоров по их результатам	189
3.7.4. Анализ контроля закупок государственными компаниями и иными хозяйствующими субъектами, регламентируемых Федеральным законом от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»	192
3.8. Обеспечение соблюдения принципов конкуренции при осуществлении государственного регулирования внешнеторговой деятельности.....	195
4. АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ КОНКУРЕНЦИИ НА ОТДЕЛЬНЫХ ТОВАРНЫХ РЫНКАХ И В ОТДЕЛЬНЫХ СЕКТОРАХ ЭКОНОМИКИ.....	199
4.1. Анализ состояния конкуренции на рынках в сфере транспорта и связи.....	200
4.1.1. Развитие конкуренции на рынках услуг почтовой связи	200
4.1.2. Развитие конкуренции на рынках услуг сотовой связи (виртуальные операторы связи – MVNO) и обеспечение недискриминационного распространения информации по сетям электросвязи.....	202
4.1.3. Развитие конкуренции на рынке пассажирских перевозок автомобильным транспортом.....	203
4.1.4. Развитие конкуренции в пассажирском железнодорожном сообщении	205
4.1.5. Анализ рынка транспортировки нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации	212
4.2. Анализ состояния конкуренции на рынках топливно-энергетических ресурсов.....	216
4.2.1. Оптовый рынок автомобильных бензинов	217
4.2.2. Рынок розничной реализации автомобильных бензинов	219
4.2.3. Оптовый рынок дизельного топлива	222
4.2.4. Розничные рынки дизельного топлива	225
4.2.5. Рынок сжиженных углеводородных газов	228
4.3. Анализ состояния конкуренции на рынках в сфере электроэнергетики.....	231
4.3.1. Оптовый рынок электроэнергии и мощности	231
4.3.2. Розничный рынок электроэнергии	244
4.4. Рынок услуг по хранению и складированию зерна	253
4.5. Анализ состояния конкуренции на рынках в социальной сфере.....	261
4.5.1. Изменение состояния конкуренции на рынках в социальной сфере, анализ которых проводился ФАС России в 2012 году	261
4.5.2. Рынки медицинских изделий.....	262
4.5.3. Рынки медицинских услуг	264
4.5.4. Рынки лекарственных средств	267
4.5.5. Рынки услуг в сфере образования	273
4.6. Анализ состояния конкуренции на рынках в сфере обрабатывающего производства.....	277

4.6.1. ИЗМЕНЕНИЕ СОСТОЯНИЯ КОНКУРЕНЦИИ НА ОТДЕЛЬНЫХ РЫНКАХ В СФЕРЕ ОБРАБАТЫВАЮЩЕГО ПРОИЗВОДСТВА, АНАЛИЗ КОТОРЫХ ПРОВОДИЛСЯ В 2012 ГОДУ	277
4.6.2. РЫНОК БАРИТОВОГО КОНЦЕНТРАТА	280
4.6.3. РЫНОК ЦИНКА	283
4.6.4. РЫНКИ АВИАЦИОННЫХ МАТЕРИАЛОВ	286
4.6.5. АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ КОНКУРЕНЦИИ НА РЫНКАХ В СФЕРЕ ХИМИЧЕСКОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ	287
4.6.6. РЫНОК МИНЕРАЛЬНЫХ УДОБРЕНИЙ	289
4.6.7. РЫНОК ПОЛИПРОПИЛЕНА	292
4.6.8. РЫНОК КАЛЬЦИНИРОВАННОЙ СОДЫ	294
4.7. АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ КОНКУРЕНЦИИ НА РЫНКАХ УСЛУГ, СВЯЗАННЫХ С ПЕРЕСЕЧЕНИЕМ ТАМОЖЕННОЙ ГРАНИЦЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	295
4.7.1. ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ТАМОЖЕННОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ	296
4.7.2. РЫНОК УСЛУГ ТАМОЖЕННЫХ ПЕРЕВОЗЧИКОВ	298
4.7.3. РЫНОК УСЛУГ ВЛАДЕЛЬЦЕВ СКЛАДОВ ВРЕМЕННОГО ХРАНЕНИЯ	302
4.7.4. РЫНОК УСЛУГ ТАМОЖЕННЫХ СКЛАДОВ	309
4.7.5. РЫНОК УСЛУГ ТАМОЖЕННЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ	313
4.8. ПРОБЛЕМЫ СОСТОЯНИЯ КОНКУРЕНЦИИ НА ОТДЕЛЬНЫХ РЫНКАХ (СФЕРАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ) И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ	319
4.8.1. ПРОБЛЕМЫ СОСТОЯНИЯ КОНКУРЕНЦИИ НА ФИНАНСОВЫХ РЫНКАХ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ	319
4.8.2. РЫНОК УСЛУГ ПО ТРАНСПОРТИРОВКЕ ЖИДКОГО АММИАКА МАГИСТРАЛЬНЫМ АММИАКОПРОВОДОМ	327
4.8.3. ОБЕСПЕЧЕНИЕ УСЛОВИЙ КОНКУРЕНЦИИ ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ СУБСИДИЙ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫМ ТОВАРОПРОИЗВОДИТЕЛЯМ	328
4.8.4. ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ АЛКОГОЛЬНОГО РЫНКА	333
5. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ	337
5.1. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПОДГОТОВКЕ МАТЕРИАЛОВ ДЛЯ ВКЛЮЧЕНИЯ В ЕЖЕГОДНЫЙ ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ КОНКУРЕНЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	337
5.2. ЗАКРЕПЛЕНИЕ ФУНКЦИЙ ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ И ВНЕСЕНИЕ СООТВЕТСТВУЮЩИХ ИЗМЕНЕНИЙ В ПОЛОЖЕНИЯ О ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ	338
5.3. О КАЧЕСТВЕ МАТЕРИАЛОВ, ПРЕДСТАВЛЕННЫХ ОТРАСЛЕВЫМИ ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ДЛЯ ВКЛЮЧЕНИЯ В ЕЖЕГОДНЫЙ ДОКЛАД ФАС РОССИИ О СОСТОЯНИИ КОНКУРЕНЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ПО МАТЕРИАЛАМ ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)	339
5.4. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ В 2013 ГОДУ	342
Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России)	342
Министерство энергетики Российской Федерации (Минэнерго России)	344
Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс России)	356
5.5. О СОДЕЙСТВИИ КОНКУРЕНЦИИ В РАМКАХ ПРОЦЕДУР РАЗМЕЩЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ТОРГОВ В 2013 ГОДУ	368
5.6. ПОЗИЦИЯ ФАС РОССИИ В ОТНОШЕНИИ ОЦЕНКИ ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СОСТОЯНИЯ КОНКУРЕНЦИИ НА ОТДЕЛЬНЫХ РЫНКАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗА 2013 ГОД	375
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ФАС РОССИИ И МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ЗАЩИТЫ КОНКУРЕНЦИИ	376
1. Предложения ФАС России	376
2. Предложения Минэкономразвития России	383
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ СО СТОРОНЫ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО СООБЩЕСТВА	388
1. Предложения Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ»	388
2. Предложения Российского союза промышленников и предпринимателей	393
3. Предложения Общероссийской общественной организации «Деловая Россия»	395
ПРИЛОЖЕНИЕ 3. ИНФОРМАЦИЯ ОБ ИСПОЛНЕННЫХ МЕРОПРИЯТИЯХ «ДОРОЖНОЙ КАРТЫ» «РАЗВИТИЕ КОНКУРЕНЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ» .	404
ПРИЛОЖЕНИЕ 4. АНАЛИЗ РЕАЛИЗАЦИИ МЕРОПРИЯТИЙ ДОРОЖНОЙ КАРТЫ «РАЗВИТИЕ КОНКУРЕНЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ» НА РЫНКАХ ЛЕКАРСТВЕННЫХ ПРЕПАРАТОВ, МЕДИЦИНСКИХ УСЛУГ, АВИАПЕРЕВОЗОК, НЕФТЕПРОДУКТОВ, УСЛУГ СВЯЗИ И ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ	416

Введение

Федеральная антимонопольная служба представляет Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации (далее – Доклад), подготовленный в соответствии с пунктом 10 ч. 2 ст. 23 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (Далее – Закон о защите конкуренции).

Доклад является официальным документом, подготавливаемым в целях обеспечения органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан систематизированной аналитической информацией о состоянии конкуренции в Российской Федерации.

Доклад служит основой для определения органами государственной власти приоритетных направлений деятельности по обеспечению конкуренции, а также для разработки законодательных мер по обеспечению конкуренции.

Разработка настоящего Доклада была осуществлена Федеральной антимонопольной службой в соответствии с Правилами, утвержденными Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шуваловым (поручение 3004 от 30.04.2013) с участием Министерства экономического развития Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и общественных объединений предпринимателей (в том числе Общероссийской общественной организации "Деловая Россия", Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства "ОПОРА РОССИИ", Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, Российского союза промышленников и предпринимателей, Автономной некоммерческой организации "Агентство стратегических инициатив").

В докладе приведены основные итоги проводимой в стране конкурентной политики, проанализированы наиболее значимые изменения законодательства, представлены результаты исследований состояния конкуренции в некоторых секторах экономики и на отдельных товарных рынках, рассмотрены основные проблемы их функционирования.

Также в доклад включены данные ведомственной статистики, характеризующие правоприменительную практику антимонопольных органов, материалы, предоставленные Минэкономразвития России, федеральными органами исполнительной власти и рядом общественных организаций предпринимателей.

Доклад доработан с учетом замечаний Правительственной комиссии по вопросам конкуренции и развития малого предпринимательства (протокол № 1 от 17.06.2014).

1. Конкурентная среда и защита конкуренции в Российской Федерации

1.1. Защита и поддержка конкуренции как значимый фактор социально-экономического развития России. Актуальные задачи конкурентной политики

Актуальность защиты и развития конкуренции в качестве приоритета деятельности Правительства Российской Федерации в 2014 году была подтверждена Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым¹:

«Сегодня наша самая важная задача может быть выражена одним словом – словом «качество». Это и качество труда, и качество товаров, и качество продуктов и проектов, которые предлагаются для инвестирования, и, конечно, качество управленческих решений – в конечном счете, всё, что формирует качество нашей жизни.

И ещё один, третий комплекс мер, он касается развития конкуренции. Это не только действенный стимул для инноваций и снижения издержек, но и важная составляющая качественного экономического роста. Конкурентная экономика, конечно, ориентирована на максимально эффективное использование всех ресурсов, адекватно реагирует на денежное стимулирование и расширение спроса увеличением производства, а не ростом цен. Базовых условий для формирования реальной конкурентной среды три. Это и сокращение избыточного присутствия государства, и продуманная антимонопольная политика, и поддержка малого и среднего предпринимательства».

На итоговой коллегии ФАС России 12 марта 2014 года отмечалось², что современное российское антимонопольное законодательство и правоприменение отвечают лучшим мировым практикам. В 2012 и 2013 годах Россия за свои усилия, направленные на совершенствование конкурентного правоприменения, получила оценку «хорошо» и заняла 17-е место в Рейтинге эффективности конкурентных ведомств, который рассчитывается и публикуется независимым международным изданием *Global Competition Review* («Всемирный обзор по конкуренции», ВОК). В июле 2013 года Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) признала, что российская практика защиты конкуренции соответствует ее стандартам.

Выступая на коллегии, первый вице-премьер Игорь Шувалов отметил, что ФАС России – один из современных институтов, который не уступает зарубежным аналогам. Выделяя приоритеты работы ФАС России, вице-премьер подчеркнул: «Первостепенной задачей ФАС в этом году является движение по Дорожной карте». Он также обозначил и иные задачи, которые должна решать ФАС России в 2014 году и ближайшие пять лет. Среди них:

¹ на V Гайдаровском форуме (15 января 2014 г., Москва)

² В докладе руководителя ФАС России И.Ю. Артемьева.

- принятие «четвертого антимонопольного пакета» и поправок в статью 178 УК РФ;
- сокращение количества мелких расследований и дел;
- принятие Правил недискриминационного доступа в ряде отраслей;
- реформирование системы госзаказа для нужд малого и среднего бизнеса;
- ужесточение норм Федерального закона № 223-ФЗ и формирование лучших и худших практик по нему;
- применение методов административного обжалования в строительстве.

1.2. Дорожная карта «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» - итоги реализации в 2013 году и задачи на перспективу

По состоянию на 11 июня 2014 г. 44 мероприятий «дорожной карты» выполнены и положительно оценены предпринимательским сообществом, 17 мероприятиям (22,7%) присвоен статус «в процессе исполнения», не исполнено - 28³. ФАС России является координатором деятельности федеральных органов исполнительной власти, ответственных за реализацию мероприятий «дорожной карты».

Минэкономразвития России с января 2013 г. по апрель 2014 г. является головным исполнителем по 5 мероприятиям «дорожной карты»: четырем из них присвоен статус «исполнено» (поручением Первого Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2013 г. № ИШ-П13-9140 утверждена Методика дистанционного рейтинга качества управления закупочной деятельностью компаний с государственным участием государственных корпораций; поручением от 17 декабря 2013 г. № ИШ-П13-9119 утвержден регламент работы по развитию конкуренции в Российской Федерации; Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ предусмотрены нормы аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг и Механизм предотвращения конфликта интересов в сфере государственных закупок и муниципальных закупок).

Одному мероприятию (п. 1 системных мер «дорожной карты») присвоен статус «в процессе исполнения», поскольку отсутствует оценка рабочей группой автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» (далее – АНО «АСИ»). Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 августа 2013 г. № 685 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере развития конкуренции» федеральные органы исполнительной власти были наделены функциями по развитию конкуренции. Указанным постановлением Правительства Российской Федерации вносятся изменения в положения ФСТ России, Минтранса России, Минрегиона России, Минэнерго России, Минприроды России, Минкомсвязи России, Минэкономразвития России, Минпромторга России, Минсельхоза России, Росалкогольрегулирования, Минобрнауки России,

³ Данные Минэкономразвития России (письмо от 11.06.2014 № 13352-ЕЕ/Д05и)

Минкультуры России, Минздрава России, Минобрнауки России. С целью установления ключевых показателей эффективности для заинтересованных федеральных органов исполнительной власти принято распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2014 г. № 570-р «Об утверждении перечней показателей оценки эффективности деятельности и методик определения целевых значений показателей оценки эффективности деятельности руководителей органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности (до 2018 года)».

До августа 2014 г. в рамках реализации пункта 3.1 плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» планируется внесение изменений в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2014 - 2016 годы, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2013 г. № 1111-р. После внесения указанных изменений будут проведены мероприятия по определению доли федеральных государственных унитарных предприятий на конкурентных рынках в целях подготовки предложений о поэтапном выводе с конкурентных рынков федеральных государственных унитарных предприятий, за исключением предприятий, осуществляющих деятельность в сферах, связанных с обеспечением обороны и безопасности государства, а также включенных в перечень стратегических предприятий.

Информация об исполненных мероприятиях «дорожной карты» «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» приведена в приложении 3⁴.

Мероприятия по снижению административных барьеров ведения бизнеса реализуются не только в рамках плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», а также в других «дорожных картах» Национальной предпринимательской инициативы, которые реализуются совместно с АНО «АСИ».

В частности, по итогам реализации в 2013 году плана мероприятий («дорожной карты») «Повышение доступности энергетической инфраструктуры», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2012 г. № 1144-р, достигнуты следующие эффекты:

- для потребителей мощностью от 15кВт до 150 кВт предоставлена возможность использования беспроцентной рассрочки на 3 года при оплате услуг по подключению к электросетям, которая позволит снизить нагрузку в первый год организации бизнеса для малых и средних предприятий;

- для потребителей мощностью до 670 кВт введен уведомительный порядок допуска в эксплуатацию объектов, процедура присоединения сокращена, что позволяет сократить срок присоединения на 30 дней;

- для потребителей мощностью до 150 кВт исключена необходимость согласования с сетевой компанией схемы внешнего и внутреннего

⁴ По данным ФАС России

электроснабжения, процедура присоединения сокращена, что позволяет сократить срок присоединения на 30 дней;

- для потребителей мощностью до 5 мВт исключена процедура согласования технических условий с системным оператором, что сокращает срок направления сетевой организацией договора на присоединение на 60 дней;

- сокращены вдвое сроки присоединения в случае, когда не требуется сооружение сетевой инфраструктуры: до 120 дней для потребителей мощностью от 150 до 670 кВт и до 1 года для потребителей мощностью свыше 670 кВт (напряжение до 20 кВ);

- обеспечена возможность подключения по временной схеме электроснабжения в короткие сроки и без необходимости ожидания завершения мероприятий по постоянному присоединению, что позволяет предпринимателям раньше начать подготовительные работы на объектах инвестирования;

- утверждены единые стандарты обслуживания потребителей при присоединении, что создает для сетевых организаций минимальные и единые условия и стандарты обслуживания заявителей.

Таким образом, итогом реализации указанной «дорожной карты» в 2013 году стало упрощение процедуры подключения к энергосети потребителей различной мощности, сокращение сроков присоединения и затрат предпринимателей.

В результате реализации в 2013 году плана мероприятий («дорожной карты») «Совершенствование таможенного администрирования», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2012 г. № 1125-р, предприниматели освобождены от обязанности представления в таможенные органы паспорта сделок, а в уполномоченные банки – таможенных деклараций

В рамках исполнения мероприятий плана мероприятий («дорожной карты») «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 г. № 1336-р, вступил в силу Федеральный закон от 2 декабря 2013 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», увеличивающий размер штрафа для должностных лиц за нарушение сроков рассмотрения заявлений (ходатайств) граждан или юридических лиц о предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также устанавливающий административную ответственность за несоблюдение порядка предоставления таких земельных участков.

В результате реализации плана мероприятий («дорожной карты») «Поддержка доступа на рынки зарубежных стран и поддержка экспорта», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2012 г. № 1128-р, сформирована региональная инфраструктура поддержки экспорта субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – МСП), в 2012 году оказана информационно-консультационная поддержка более 5 500 субъектам МСП.

1.3. Основные результаты антимонопольного контроля и поддержания условий для конкуренции на рынках Российской Федерации: итоги 2013 года

В 2013 году ФАС России продолжила работу по подготовке и реализации решений, изменяющих производственные отношения в различных отраслях. «После исторических решений Высшего арбитражного суда по делам на рынке нефтепродуктов в отрасли наведен порядок: появилась биржа, и ценообразование стало прозрачным, - сообщил Руководитель Федеральной антимонопольной службы (ФАС России) Игорь Артемьев 12 марта 2014 года в ходе заседания итоговой расширенной Коллегии. - В авиации появились лоукостеры, в сфере связи появился принцип технологического нейтралитета, принят отказ от «мобильного рабства», в сфере металлургии устранена ценовая дискриминация, подписан Кодекс поведения автопроизводителей и автодилеров, выиграны крупные дела по манипулированию ценами на оптовом рынке электроэнергетики».

Развитие сферы биржевой торговли нефтепродуктами. Совершенствование нормативно-правовой базы биржевой торговли нефтепродуктами позволило, в частности, установить минимальный объем их реализации на биржевых торгах, в ходе которых заключаются сделки по реализации нефтепродуктов, произведенных доминирующими на соответствующем рынке хозяйствующими субъектами. Кроме того, была обеспечена анонимность таких торгов и определены требования к ним, что, позволит сформировать на торгах справедливую цену нефтепродуктов.

Принят и вступил в силу совместный приказ ФАС России и Минэнерго России от 30.04.2013 № 313/13/225 «Об утверждении минимальной величины продаваемых на бирже нефтепродуктов и требований к биржевым торгам, в ходе которых заключаются сделки с нефтепродуктами хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующих товарных рынках». Приказ устанавливает требования к минимальной величине реализации нефтепродуктов на биржевых торгах ВИНК, а также условия проведения торгов.

Утверждение Федерального закона от 23.06.2013 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О товарных биржах и биржевой торговле” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» создало условия для формирования репрезентативных ценовых индикаторов по внебиржевым сделкам, регистрирующимся на биржах. Закон вводит административную ответственность за уклонение от обязанности регистрировать внебиржевые сделки на товарной бирже. До вступления данного закона в силу административная ответственность за непредставление указанной информации отсутствовала.

Внедрение и развитие практики разработки нефтяными компаниями «модельных политик» повысило информационную прозрачность отрасли, обеспечило публичность и доступность информации о порядке ценообразования и условиях реализации моторного топлива для всех участников рынка.

Создание конкуренции в пассажирских авиаперевозках: выведение на рынок перевозчиков–лоукостеров. Для расширения рыночного предложения дешевых и массовых пассажирских авиаперевозок по наиболее востребованным маршрутам (перевозки, которые осуществляют авиакомпании–лоукостеры) Правительством Российской Федерации осуществлен целый ряд мероприятий. Так, в рамках реализации Комплекса мер, направленных на снижение стоимости авиаперевозок на внутренних линиях, согласованы поправки в Воздушный кодекс Российской Федерации. Они предоставляют авиакомпаниям право вводить невозвратные билеты на пассажирские авиаперевозки на международных и внутренних воздушных линиях, не включать в договор воздушной перевозки (авиабилет) условие о наличии нормы провоза пассажиром багажа без взимания дополнительной платы. Кроме того, для обеспечения равных условий конкуренции на территории Таможенного Союза в Правительство Российской Федерации направлены предложения, подготовленные ФАС России совместно с Межгосударственным авиационным комитетом. В них поднят вопрос о целесообразности продления с 01.01.2014 процедуры временного ввоза пассажирских воздушных судов с применением полного освобождения от уплаты таможенных платежей для авиакомпаний всех государств – членов Таможенного Союза. Данные льготы действовали с августа 2010 года по 31.12.2013 и были продлены с 01.01.2014 только для авиакомпаний Республики Беларусь и Республики Казахстан.

В рамках реализации плана мероприятий («Дорожной карты») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», Дорожной карты развития региональных перевозок, разработанной по поручению Правительства Российской Федерации от 27.11.2012 № АД-П9-7212 в целях дальнейшей либерализации сферы наземного обслуживания в аэропортах ФАС России разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22.07.2009 № 599 “О порядке обеспечения доступа к услугам субъектов естественных монополий в аэропортах”». Проект устанавливает общие принципы и порядок доступа к объектам инфраструктуры в аэропортах, посредством которых оказываются услуги в аэропортах. Данный документ вводит для аэропортов, обслуживающих свыше 1 млн. пассажиров в год, требование об обеспечении равного доступа даже при наличии в аэропорту функционирования нескольких поставщиков услуг в аэропортах в установленных документом сферах деятельности. Либерализация рынков услуг в аэропортах призвана снизить затраты авиакомпаний на обслуживание в аэропортах и, как следствие, стоимость авиабилетов.

Указанные меры, в реализации которых ФАС России принимает активное участие, направлены не только на снижение стоимости авиаперевозок, но и на развитие такого их сегмента, как *low cost*.

Внедрение технологического нейтралитета в связи. Отказ от «мобильного рабства». Переносимость мобильного абонентского номера (MNP) обеспечивает абоненту возможность пользоваться услугами подвижной радиотелефонной связи различных операторов, сохраняя при этом один и тот же

абонентский номер. Таким образом, при внедрении MNP факторами, позволяющими абоненту решить, услугами какого оператора связи пользоваться, станут полнота и стоимость предоставляемых услуг, качество покрытия и обслуживания, а также открытость и прозрачность в коммуникациях.

К настоящему моменту в Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» уже внесены соответствующие изменения, касающиеся внедрения MNP, а также утверждены необходимые нормативные правовые акты, регламентирующие процесс переноса абонентских номеров и взаимодействие операторов связи. Услуга внедрена в установленный срок – с 01.12.2013.

Важно отметить, что по предложению ФАС России эти акты дополнены положениями, обязывающими оператора связи прекращать оказание услуг связи, если денежные средства абонента на лицевом счете исчерпаны, либо достигнут установленный абонентом размер кредитного лимита. Этот инструмент позволит избежать ситуаций, когда абоненты получают астрономические счета за услуги связи.

Некоторые результаты внедрения услуги MNP очевидны уже сегодня: это повышение качества обслуживания абонентов, ограничение их затрат на мобильную связь, сокращение времени на получение необходимой им информации. Наиболее же заметный эффект для развития конкуренции при реализации MNP возникает тогда, когда услуги связи заказываются путем проведения конкурсных процедур, в том числе в сфере государственного заказа.

Следующая важная задача – введение переносимости не только мобильных номеров, но и абонентских номеров в сетях фиксированной телефонной связи. Ее решение отражает принцип технологической нейтральности регулирования и способствует развитию конкуренции на рынках услуг связи. Для дальнейшего развития конкуренции на рынке телефонной связи в Плане мероприятий «Развитие конкуренции в сфере связи» (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.02.2014 № 130-р) предусмотрено распространение переносимости абонентских номеров на сети фиксированной связи в пределах субъекта Российской Федерации.

В результате должна усилиться конкуренция на рынке фиксированной связи и в сегменте корпоративных клиентов, что позволит снизить тарифы на услуги и улучшить их качество, откроет возможность реализации переносимости номеров между операторами фиксированной и мобильной связи, что еще больше обострит конкуренцию, повысит качество предоставляемых услуг, а также будет способствовать распространению новых технологий⁵.

Устранение ценовой дискриминации в металлургии. В 2013 году ФАС России завершена работа по подготовке разъяснений о порядке и методике

⁵ К сожалению, потребители оказались не готовы пользоваться услугами связи по принципу MNP: в ФАС России поступают жалобы на конкурсные условия, которые не позволяют реализовать его. Чаще всего препятствия возникают, когда в один лот включаются услуги фиксированной телефонной связи и услуги сотовой связи, либо услуги сотовой связи с обязательным условием переадресации на номера, выделенные в географически определяемой зоне нумерации (то есть для фиксированной телефонной связи) – а такие номера перенести в рамках MNP невозможно. Также выявляются случаи, когда операторы сотовой связи не реализуют MNP, когда их абоненты собираются перейти к другому оператору. Их действия выражаются различно – от ссылок на техническую ошибку до формирования принципиальной позиции по юридическим аспектам этого вопроса.

анализа соглашений о совместной деятельности. Согласно ч. 1.1 ст. 13 Закона о защите конкуренции, соглашения о совместной деятельности, удовлетворяющие ряду условий, перечисленных в этой статье, могут признаваться допустимыми, даже если содержат положения, предусматривающие отказ участников соглашения от конкуренции. Вместе с тем, поскольку утвержденные подходы к анализу таких соглашений отсутствуют, процедура их оценки на предмет соответствия требованиям антимонопольного законодательства остается непрозрачной, что приводит к непоследовательности в принятии решений.

Разъяснения ФАС России содержат определенные критерии, в соответствии с которыми антимонопольный орган анализирует соглашения хозяйствующих субъектов на предмет их допустимости, а также устанавливают методологию анализа характеристик товарного рынка, имеющих принципиальное значение при оценке соглашений. Разъяснения основаны на современной практике Европейской комиссии при оценке подобных соглашений и призваны повысить уровень применяемого ФАС России экономического анализа.

Важным инструментом для устранения ценовой дискриминации является использование **формулы цены**. Так, в 2013 году специалистами ФАС России проведена работа по изменению формулы цены на первичный алюминий марки А7 и/или А7Э и/или А7Е (в виде мелкой чушки или Т-образной чушки). Это было необходимо, поскольку в настоящее время котировки на первичный алюминий на Лондонской бирже металлов (LME) не отражают реальную цену товара для потребителей, действующих на сопоставимых мировых рынках, к которым привязано ценообразование на алюминиевую продукцию ОК «РУСАЛ».

Проведенный ФАС России анализ позволил установить, что в настоящее время котировки LME на первичный алюминий подвержены финансовым спекуляциям и поэтому котировки только лишь этой биржи не отражают реальную стоимость первичного алюминия для потребителей, действующих на сопоставимых мировых рынках. В связи с этим теперь в формуле цены первичного алюминия указанных марок помимо котировки LME учитывается и значение региональной премии для данного вида продукции в отношении того сегмента мирового рынка, на который предприятия ОК «РУСАЛ» осуществляют основные экспортные поставки.

В случае если в публикации соответствующего индикатора премии одного из перечисленных ниже основных сегментов мирового рынка приводятся максимальные и минимальные значения премий на определенную дату, то для каждой такой даты рассчитывается среднее значение премии. Значение региональной премии для определенного периода рассчитывается как средневзвешенное значение, показателей, рассчитанных для отдельных дней.

Произведенные изменения позволят приблизить цены на первичный алюминий к реальным рыночным показателям и не допустить злоупотреблений со стороны производителей.

В целях **обеспечения недискриминационного доступа на рынки алюминиевой продукции** в Российской Федерации ФАС России согласовала торговую политику компании *United Company RUSAL Limited* по реализации

алюминия необработанного, проволоки алюминиевой и ронделей (далее – Торговая политика).

Торговая политика была разработана компанией *United Company RUSAL Limited* в рамках исполнения предписания ОК «РУСАЛ». Один из пунктов предписания предусматривает, что хозяйствующие субъекты, входящие в группу лиц компании *United Company RUSAL Limited*, должны обеспечивать недискриминационные условия всем потребителям, действующим на товарных рынках Российской Федерации, независимо от того, входят эти хозяйствующие субъекты в одну группу лиц с компанией *United Company RUSAL Limited* или нет.

Согласованная ФАС России Торговая политика содержит описание следующих порядков: формирования цены при поставках алюминиевой продукции; проведения договорной компании; удовлетворения заявок покупателей на приобретение товара. В настоящее время данная Торговая политика размещена в сети Интернет на официальном сайте компании.

Применение Торговой политики предприятиями, входящими в группу лиц *United Company RUSAL Limited*, обеспечит прозрачные и недискриминационные условия реализации алюминиевой продукции компании и снизит риски ограничения конкуренции на рынках следующего передела.

Развитие конкуренции на рынках труб большого диаметра. В 2013 году завершено рассмотрение дел в отношении компаний-производителей (далее – Трубных компаний) труб большого диаметра (ТБД) и в отношении группы лиц ОАО «Газпром», в период рассмотрения которых были **сформированы условия для развития конкуренции на рынках труб большого диаметра в Российской Федерации.**

Группа лиц ОАО «Газпром», являясь крупнейшим потребителем труб большого диаметра на территории Российской Федерации (с долей потребления более 50%), в период до 2013 года группа лиц ОАО «Газпром» при проведении конкурентных закупок труб большого диаметра формировала условия, которые в ряде случаев не позволяли Трубным компаниям принимать участие в конкурсах и запросах предложений на поставку труб большого диаметра.

В частности, при формировании лотов на поставку труб большого диаметра группа лиц ОАО «Газпром» не учитывала производственные возможности каждой из Трубных компаний в отдельности, несмотря на то, что обладала указанной информацией. В связи с этим возможности участия Трубных компаний в конкурентных закупках труб, проводимых группой лиц ОАО «Газпром», были ограничены. Поставщиками ТБД на объекты группы лиц ОАО «Газпром» являлись только посреднические организации.

Договоры между Трубными компаниями и посредническими организациями носили рамочный характер и не содержали условий об объемах и ценах продукции. Временной интервал между датой подписания спецификаций к указанным договорам и сроками поставки труб большого диаметра был короче периода времени, необходимого для производства труб. Следовательно, возможности Трубных компаний по планированию производственной деятельности по выпуску и реализации труб большого диаметра, осуществлению

резервирования производственных мощностей, их модернизации и закупке листового проката для производства труб большого диаметра были ограничены.

В результате рассмотрения антимонопольных дел в отношении компаний-производителей ТБД (далее – Трубные компании) и группы лиц ОАО «Газпром» установлено, что практика организации закупок ТБД группой лиц ОАО «Газпром» фактически устранила возможность для Трубных компаний поставлять ТБД напрямую, минуя посредника, тем самым ограничила их возможности активно конкурировать между собой.

В период до 2013 года группа лиц ОАО «Газпром» при формировании лотов на поставку ТБД не учитывала производственные возможности каждой из Трубных компаний в отдельности. В связи с этим возможности участия Трубных компаний в конкурентных закупках ТБД, проводимых группой лиц ОАО «Газпром», были ограничены.

В 2012-2013 гг. группа лиц ОАО «Газпром» осуществила комплекс мер, направленный на совершенствование системы закупок ТБД, что привело к созданию условий для развития конкуренции на рынках ТБД в Российской Федерации: доля конкурентных закупок ТБД в общем объеме закупок ТБД группой лиц ОАО «Газпром» значительно увеличилась:

- с 2012 года доля конкурентных закупок труб большого диаметра в общем объеме закупок данной продукции группы лиц ОАО «Газпром» значительно увеличилась (в 2008-2011 гг. доля конкурентных закупок составляла от 26,4% до 50,4%, в 2012 году - 78,3%, в I-III кварталах 2013 года - 96,3%);

- с 2013 года состав лотов на поставку труб большого диаметра при осуществлении конкурентных закупок стал формироваться с учетом производственных и технологических возможностей Трубных компаний.

В результате Трубные компании получили возможность участвовать в конкурентных закупках труб большого диаметра, проводимых группой лиц ОАО «Газпром», и были признаны победителями по ряду запросов предложений.

Формирование сбытовых политик компаний-монополистов. К важнейшим функциям антимонопольного органа относится предупреждение монополистической деятельности хозяйствующих субъектов, которая имеет или может иметь своим результатом недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других хозяйствующих субъектов. Формирование сбытовых политик – одна из форм реализации такой функции. В 2013 году завершена совместная работа ФАС России и акционерного общества «Компани де Левюр Лесафр» по разработке комплексного документа – Сбытовой политики компаний, входящих в группу «ЛЕСАФР» (ООО «САФ-НЕВА и ООО «Воронежские дрожжи»), которая занимает доминирующее положение на российском рынке дрожжей хлебопекарных. Этот рынок входит в число социально значимых, и данная деятельность была направлена на обеспечение конкуренции на нем и создание условий для его эффективного функционирования.

Документ учитывает такие требования, как его направленность на неопределенный круг лиц и его публичная доступность, конечность,

достижимость критериев и требований к потенциальным покупателям. Сбытовая политика определяет:

- порядок и условия реализации на российском рынке дрожжей хлебопекарных;
- общие принципы деятельности группы «ЛЕСАФР»;
- категории покупателей в зависимости от условий приобретения товара;
- требования к потенциальным покупателям в зависимости от категории покупателей и конечный перечень критериев, определяющих соответствие данным требованиям;
- закрытый перечень документов и сведений, представляемых потенциальными покупателями для оценки соответствия установленным требованиям;
- порядок оценки потенциальных покупателей на соответствие установленным требованиям и принятия решений о возможности сотрудничества с потенциальными покупателями, а также общие условия поставок продукции и система ценообразования на нее.

Применение положений Сбытовой политики позволит снизить риски нарушения антимонопольного законодательства в части злоупотребления доминирующим положением на рынке дрожжей хлебопекарных путем устранения эксклюзивности отношений между поставщиком и покупателями товара, исключить дискриминационный подход к ним и обеспечить равные условия их доступа к товару.

Работа, проведенная специалистами ФАС России совместно с представителями компании, доминирующей на конкретном социально значимом рынке – доказательство возможности эффективного взаимодействия государственного органа и крупного бизнеса в целях обеспечения конкуренции.

Инициирование кодексов добросовестных рыночных практик. По инициативе ФАС России в 2014 году участниками рынка продаж новых автомобилей и запасных частей к ним был разработан и подписан Кодекс поведения автопроизводителей и автодистрибьюторов. Самостоятельная разработка и принятие участниками рынка правил его функционирования говорят о высокой степени самоорганизации, что позитивно сказывается на развитии таких рынков и оздоровлении конкурентной среды. Вместе с тем предложения ФАС России по дополнению и корректировке указанных правил позволили исключить возможность ограничения конкуренции и ввести усиливающие ее нормы на данном рынке⁶.

Упрощение подключения к электрическим сетям. Принятое 9 декабря 2013 года Постановление Правительства Российской Федерации №1131 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам введения процедуры приема заявок на технологическое присоединение к электрической сети классом напряжения до 10 кВ включительно от лиц, мощность энергопринимающих устройств которых составляет до 150 кВт, через

⁶ Более подробно этот вопрос рассматривается в главе «Темы года».

информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет» с возможностью отслеживания исполнения заявки в режиме реального времени» упростило процедуры прохождения документов и осуществления сетевой организацией мероприятий при технологическом присоединении для потребителей.

Постановление Правительства Российской Федерации «Об установлении правил осуществления антимонопольного контроля в электроэнергетике» от 17.12.2013 № 1164 повышает прозрачность деятельности антимонопольного органа при осуществлении контроля на оптовом и розничных рынках электрической энергии. Положения Правил в части осуществления контроля проведения конкурентных отборов мощности носят предупредительный характер, при котором доминирующим субъектом на рынке определяются условия участия, что позволяет избежать негативных последствий как для рынка, так и для субъектов, чьи действия могли быть квалифицированы как манипулирование ценами.

Постановление Правительства РФ от 21.10.2013 № 938 «О проведении аукциона по продаже прав на имущество, подлежащее принудительной продаже, и определении уполномоченного федерального органа исполнительной власти по проведению указанного аукциона» направлено на обеспечение реализации требований о запрете юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также аффилированным лицам в границах одной ценовой зоны оптового рынка совмещать деятельность по передаче электрической энергии и (или) оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике с деятельностью по производству и (или) купле-продаже электрической энергии, а также на обеспечение гласности и прозрачности при проведении аукциона по продаже прав на имущество, подлежащее принудительной продаже.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.07.2013 № 555 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2010 г. № 341 «Об утверждении Положения об особенностях предоставления технических условий, определения платы за технологическое присоединение и особенностях технологического присоединения к объектам электросетевого хозяйства энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии на территории муниципального образования город-курорт Сочи в период организации и проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» снят мораторий на присоединение объектов индивидуального жилищного строительства физических лиц с энергопринимающими устройствами мощностью до 15 кВт, которые используются для бытовых и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, и электроснабжение которых предусматривается по одному источнику питания, в случае если такой объект индивидуального жилищного строительства является единственным местом проживания заявителя до окончания проведения Олимпийских игр.

Проведено глобальное исследование ценовой ситуации на российском рынке лекарственных средств в сравнении с сопоставимыми рынками зарубежных стран. «Мы провели ценовое исследование в сфере

фармацевтики и пришли к выводу, что в России стоимость лекарств одна из самых высоких в мире. Причина в действующем принципе, что одна и та же химическая формула препарата - это разные лекарства, а значит, между ними не может быть конкуренции. Мы считаем, что необходимо изменить практику ценообразования в фармацевтике, и передадим этот вопрос в Правительство»⁷.

Доклад «О состоянии конкуренции на товарных рынках лекарственных средств государств – участников СНГ» на 23-м заседании Штаба по совместным расследованиям нарушений антимонопольного законодательства государств – участников СНГ 9 сентября 2013 г. и на 39-м заседании Межгосударственного совета по антимонопольной политике 10 сентября 2013 г. Доклад содержит оценку состояния конкуренции на товарных рынках лекарственных средств в государствах – участниках СНГ и рекомендации по развитию конкуренции.

В 2013 году проведен мониторинг цен на лекарственные препараты в странах СНГ. Полученные данные позволяют оценить уровень цен и состояние конкуренции на товарных рынках лекарственных средств в государствах – участниках СНГ.

Подготовлен и направлен в Правительство Российской Федерации Доклад о результатах проведенной оценки доступности лекарственных препаратов на основе анализа потребительских цен и ценообразования на лекарственные препараты в Российской Федерации и в странах, входящих в СНГ, Европейский союз и БРИКС. Минздраву России, ФСТ России, Минэкономразвития России поручено учесть предложения ФАС России о повышении ценовой доступности лекарственных препаратов в Российской Федерации, при подготовке проектов федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств» и «О внесении изменений в статью 333.32.1 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»⁸.

1.4. Региональные аспекты конкурентной политики и развития конкуренции

Одним из ключевых мероприятий по реализации системных мер по развитию конкуренции в Российской Федерации «дорожной карты «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» (далее – «дорожная карта»), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2579-р, является внедрение лучших практик развития конкуренции в субъектах Российской Федерации, предусматривающее, в том числе, разработку и **внедрение стандарта развития конкуренции**.

В рамках исполнения «дорожной карты» проект Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации (далее – Стандарт) был разработан Автономной некоммерческой организацией «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» (далее – АНО АСИ) при участии Минэкономразвития России и ФАС России.

⁷ В докладе на итоговой коллегии ФАС России 12 марта 2014 г.

⁸ Более подробно этот вопрос рассматривается в главе «Темы года».

Стандарт одобрен Правительством Российской Федерации (поручение от 02.04.2014 № ИШ-П13-2189). В соответствии с принятым решением Правительства Российской Федерации Стандарт развития конкуренции будет внедрен в 2014 году в Республике Татарстан, Хабаровском крае, Волгоградской, Нижегородской и Ульяновской областях, г. Санкт-Петербурге. «Дорожной картой» предусмотрено его внедрение в 2015 году во всех субъектах Российской Федерации. ФАС России, Минэкономразвития России и Агентству стратегических инициатив поручено оказывать содействие субъектам Российской Федерации при внедрении Стандарта.

Целями Стандарта являются:

1) установление требований к осуществлению деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленной на создание условий для развития конкуренции в отраслях экономической деятельности хозяйствующих субъектов данной территории;

2) обеспечение реализации системного и единообразного подхода к деятельности по развитию конкуренции на всей территории Российской Федерации, с учетом специфики функционирования региональной экономики и рынков;

3) формирование прозрачной системы работы региональных органов государственной власти в части реализации результативных и эффективных мер по развитию конкуренции в интересах конечного потребителя товаров и услуг, субъектов предпринимательской деятельности, граждан Российской Федерации и общества в целом.

4) создание стимулов и условий для развития и защиты субъектов малого и среднего предпринимательства, устранения административных барьеров;

Деятельность всех участников процесса содействия развитию конкуренции в рамках внедрения Стандарта должна быть основана на следующих принципах:

1) ориентация на потребителя: руководство субъекта Российской Федерации, руководство и сотрудники органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации должны осуществлять меры по содействию развитию конкуренции, исходя из текущих и будущих потребностей потребителей, участников экономических отношений и общества в целом;

2) заинтересованность высшего руководства субъекта Российской Федерации: руководители органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации обеспечивают единство целей и направлений деятельности органов власти для результативной и эффективной реализации требований Стандарта;

3) системный подход: выявление ожиданий потребителей, планирование деятельности, формирование процессов, системы мониторинга, оценки, контроля и анализа, а также направлений совершенствования деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, обеспечивающие достижение эффективности, результативности деятельности по развитию конкуренции на системной основе;

4) постоянное улучшение: целью постоянного улучшения мер по содействию развитию конкуренции является повышение удовлетворенности потребителей и других заинтересованных сторон качеством товаров и услуг; обратная связь с потребителями и другими заинтересованными сторонами, аудиты и анализ результативности мер по развитию конкуренции являются основой для определения возможностей улучшения деятельности органов власти субъекта Российской Федерации в сфере содействия развитию конкуренции;

5) прозрачность деятельности: органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации обеспечивают открытость и доступность для потребителей и других заинтересованных сторон информации о системе мер, направленных на поддержание конкуренции, процедурах оказания услуг, а также решениях, оказывающих воздействие на общество и экономику.

Внедрение стандарта осуществляется на основании соответствующего решения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Принятие высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) решения о внедрении Стандарта подразумевает полное разделение целей Стандарта и принципов его внедрения.

Внедрение стандарта основано на реализации следующих комплексов системных мероприятий:

1. Определение уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации по содействию развитию конкуренции в регионе.

2. Рассмотрение вопросов содействия развитию конкуренции на заседаниях коллегиального органа при высшем должностном лице субъекта Российской Федерации.

3. Утверждение перечня приоритетных и социально-значимых рынков для содействия конкуренции в субъекте Российской Федерации.

4. Разработка плана мероприятий («дорожной карты») по содействию конкуренции в регионе.

5. Проведение мониторинга состояния и развития конкурентной среды на рынках товаров и услуг региона.

6. Контроль за раскрытием информации об осуществляемой в регионе деятельности субъектов естественных монополий.

7. Повышение уровня информированности субъектов предпринимательской деятельности и потребителей товаров и услуг о состоянии конкурентной среды и деятельности по содействию развитию конкуренции в регионе.

Работа в данном направлении в инициативном порядке была начата уже в 2013 году. Так, распоряжением Губернатора Ульяновской области от 12.09.2013 №342-р утвержден **Стандарт развития конкуренции в Ульяновской области** – в одном из шести субъектов Российской Федерации, являющихся участниками «пилотного» проекта.

Стандарт развития конкуренции определяет направления развития конкуренции и совершенствования реализации антимонопольной политики в области, решает организационные вопросы внедрения Стандарта.

Стандарт развития конкуренции предусматривает:

- разработку и реализацию программы развития конкуренции в Ульяновской области;
- принятие декларации развития конкуренции в Ульяновской области;
- принятие правовых актов в Ульяновской области по развитию конкуренции и совершенствованию реализации антимонопольной политики;
- обеспечение функционирования механизма оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов и проектов, затрагивающих государственное регулирование инвестиционной деятельности, установления правил и порядка предоставления поддержки субъектам предпринимательской деятельности, осуществления государственного контроля (надзора), установления требований для целей допуска хозяйствующих субъектов к осуществлению предпринимательской и иной деятельности;
- создание общественного совета по развитию конкуренции в Ульяновской области;
- разработку и принятие исполнительными органами государственной власти Ульяновской области правовых актов, определяющих порядок осуществления анализа конкурентной среды в рамках своей компетенции;
- проведение по итогам года публичного обсуждения целесообразности и обоснованности плана государственных и муниципальных закупок на следующий год с субъектами малого и среднего предпринимательства;
- стимулирование хозяйствующих субъектов в Ульяновской области к внедрению системы менеджмента качества;
- заключение соглашений между исполнительными органами государственной власти и общественными объединениями предпринимателей, а также крупными товаропроизводителями и торговыми сетями в Ульяновской области о соблюдении стандартов качества обслуживания населения;
- разработку и реализацию программы стимулирования развития внешнеэкономической деятельности и экспорта продукции, производимой на территории Ульяновской области.

Важным событием 2013 года явилось утверждение ряда региональных «дорожных карт» по развитию конкуренции.

Распоряжением Правительства Тюменской области от 22.07.2013 №1385-рп утвержден **план мероприятий («дорожная карта») «Развитие конкуренции в Тюменской области»**. «Дорожная карта» включает мероприятия по реализации системных мер по развитию конкуренции в Тюменской области, а также меры по развитию конкуренции в сферах электроэнергетики, государственных и муниципальных закупок, на рынках лекарственных средств, медицинских услуг, услуг дошкольного образования, строительных услуг, в сфере лесного хозяйства, продовольствия. Кроме того, принято 8 нормативных актов об утверждении планов мероприятий («дорожных карт»), направленных на развитие конкуренции в муниципальном образовании Тюменской области.

Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 18.12.2013 №598 утвержден **План мероприятий («дорожная карта») «Развитие конкуренции (улучшение предпринимательского климата) в Республике Башкортостан**, включающий:

План мероприятий по реализации системных мер по развитию конкуренции в Республике Башкортостан, предусматривающий: включение функций по развитию конкуренции в приоритеты деятельности органов исполнительной власти; внедрение Стандарта развития конкуренции, создание благоприятных условий для развития конкуренции в ключевых отраслях экономики; адвокатирование конкуренции;

План мероприятий по развитию конкуренции в Республике Башкортостан, предусматривающий: сокращение административных барьеров и повышение информационной открытости деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления; совершенствование системы государственных и муниципальных закупок; развитие конкурентоспособности отраслей экономики в условиях вступления России в ВТО; развитие малого и среднего предпринимательства; развитие конкуренции на потребительском рынке.

В «дорожной карте» определены показатели эффективности мероприятий, ключевые отрасли, в которых планируется создание благоприятных условий для развития конкуренции (строительная сфера, сфера сельского хозяйства, сфера переработки твердых бытовых отходов, рынок услуг связи; рынок пассажирских перевозок; сфера закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд; сфера лесного хозяйства; электроэнергетика; потребительский рынок); предусматривается формирование перечня приоритетных отраслей и системных мероприятий на регулярной основе.

В 2013 году в субъектах Российской Федерации принят ряд «дорожных карт», предусматривающих развитие конкуренции в отдельных отраслях (сферах деятельности).

Приняты региональные «дорожные карты» по развитию конкуренции в сфере строительства. Распоряжением Правительства Республики Бурятия от 20.06.2013 № 396-р утвержден **План мероприятий («дорожная карта») «Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства».** «Дорожной картой» предусматривается создание условий для ликвидации административных барьеров в строительстве. «Дорожная карта» призвана обеспечить сокращение сроков инвестиционного периода в строительстве, повышение прозрачности процедуры предоставления земельных участков для строительства, проведение публичных слушаний по проектам градостроительной документации поселений в Республике Бурятия.

Распоряжением Правительства Республики Мордовия от 26 августа 2013 г. № 486-Р утвержден **План мероприятий («дорожная карта») «Совершенствование правового регулирования градостроительной отрасли и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства на территории Республики Мордовия».** Целями «дорожной карты» являются:

- сокращение количества процедур, необходимых для получения разрешений на строительство хозяйствующим субъектом;

- сокращение совокупного времени прохождения всех административных процедур для получения разрешений на строительство хозяйствующим субъектом;

- снижение расходов, необходимых для прохождения всех административных процедур для получения разрешений на строительство хозяйствующим субъектом.

Постановлением Губернатора Владимирской области от 03.10.2013 № 1088 утвержден **план мероприятий («дорожная карта») по развитию строительной отрасли Владимирской области**. «Дорожная карта» в части развития конкуренции предусматривает следующие меры: вовлечение в оборот земельных участков в целях строительства жилья экономического класса; снижение сроков и количества согласований; развитие механизмов кредитования жилищного строительства и повышение коэффициента доступности жилья; повышение доступности ипотечных жилищных кредитов для населения; содействие формированию рынка арендного жилья и развитие некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода.

Имеется конкретный результат проведенной в этом направлении работы и по Ханты-Мансийскому округу - распоряжением Администрации г. Сургута от 19.09.2013 № 3271 утвержден **План мероприятий («дорожная карта») «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства города Сургута»**. Целями «дорожной карты» являются:

- упрощение процедуры подготовки земельных участков;
- оптимизация механизмов градостроительного регулирования;
- сокращение количества, совокупного времени и расходов на прохождение процедур, связанных с реализацией инвестиционно-строительных проектов.

В качестве контрольных показателей реализации «дорожной карты» определена позиция в рейтинге Всемирного банка Doing Business по показателю «Получение разрешения на строительство» среди 30 городов Российской Федерации.

В 2013 году **принята первая региональная «дорожная карта», предусматривающая развитие конкуренции в сфере жилищно-коммунального хозяйства** - распоряжением Правительства Республики Мордовия от 01.07.2013 № 351-Р утвержден План мероприятий («дорожная карта») по улучшению качества предоставления жилищно-коммунальных услуг, в том числе путем обеспечения конкуренции на рынке этих услуг на республиканском и местном уровнях, на 2013 год. «Дорожной картой» предусматривается создание благоприятных условий для обеспечения конкуренции на рынке предоставления жилищно-коммунальных услуг, в том числе предоставление бюджетных субсидий на возмещение части затрат на уплату процентной ставки по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на реализацию в сфере коммунального хозяйства инвестиционных проектов; привлечение частных инвестиций на модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры.

На региональном уровне **принята «дорожная карта» в сфере энергетики** - распоряжением Правительство Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 22.03.2013 № 120-рп утвержден План мероприятий («дорожной карте»)

«Организация системы мер, направленных на сокращение сроков, количества согласований (разрешений) при подключении к энергетической инфраструктуре в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре (2013 – 2017 годы)».

Целями «дорожной карты» являются:

- создание благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности и улучшение инвестиционного климата;
- сокращение количества и совокупного времени прохождения процедур, необходимых для реализации инвестиционно-строительных проектов;
- минимизация бумажного документооборота и перевод государственных и муниципальных услуг преимущественно в электронный вид при условии сохранения комфортных условий оказания услуг.

Кроме того, в 2013 году в **61 субъекте Российской Федерации принято 68 актов (включая 7 муниципальных актов), утвердивших «дорожные карты», направленные на повышение эффективности в сфере здравоохранения.**

Данные «дорожные карты» разработаны в соответствии с Планом мероприятий («дорожной картой») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения», утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 № 2599-р, методическими рекомендациями по разработке органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации региональных планов мероприятий («дорожных карт»), утвержденными приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 29.12.2012 № 1706 «Утверждение методических рекомендаций по разработке органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации планов мероприятий («дорожная карта») «Изменения в отрасли социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения в субъекте Российской Федерации», программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22.10.2012 № 1074 «О программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов», а также в соответствии с нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации в сфере повышения качества и эффективности системы здравоохранения.

В качестве мер по развитию конкуренции в сфере здравоохранения предусматривается разработка и утверждение концепции развития государственно-частного партнерства; увеличение количества субъектов рынка путем введения в действие новых учреждений; привлечение медицинских организаций негосударственной формы собственности к оказанию медицинской помощи в соответствии с моделью ресурсного обеспечения системы здравоохранения региона.

В 2013 году в **70 субъектах Российской Федерации принято 134 нормативно-правовых акта (включая 64 муниципальных) об утверждении планов мероприятий («дорожных карт»), направленных на повышение эффективности образования.**

Указанные «дорожные карты» разработаны во исполнение распоряжения Правительства Российской Федерации от 30.12.2012 №2620-р «Об утверждении

плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки».

Предусматривается создание дополнительных мест в образовательных организациях различных типов, а также развитие вариативных форм дошкольного образования; создание условий для привлечения негосударственных организаций в сферу дошкольного образования.

В 2013 году на региональном уровне получила дальнейшее развитие работа по реализации мер по развитию конкуренции в рамках **региональных программ**.

Программа развития конкурентных рынков Республики Татарстан на 2012 – 2015 годы отличается степенью проработки региональной специфики в части приоритетных рынков. Региональной программой предусмотрено, в том числе развитие конкурентоспособности отраслей экономики в условиях вступления России во Всемирную торговую организацию; создание системы мониторинга результативности и эффективности конкурентной политики.

В 6 субъектах Российской Федерации - Карачаево-Черкесской Республике, Удмуртской Республике, Камчатском крае, Воронежской, Нижегородской, и Самарской областях сроки реализации региональных программ были продлены до 2015 года принятыми в 2012 году актами (решениями) высших органов государственной власти указанных субъектов Российской Федерации. По Новгородской области такое решение было принято 30.12.2011 (постановление администрации области № 749).

Помимо пролонгации сроков реализации указанных региональных программ, были внесены изменения содержательного характера.

В Республиканской целевой программе «Развитие конкуренции в Удмуртской Республике на 2013 - 2015 годы» система мероприятий программы увязана с комплексом мероприятий целевых программ, действующих в Удмуртской Республике. В программу включены индикаторы оценки эффективности программы. Достижение установленных региональной программой целевых показателей положительно скажется на развитии отраслей экономики региона, приведет к повышению конкурентоспособности субъектов рынка, снижению рыночной концентрации и развитию конкуренции в регионе.

В Программе развития конкуренции Камчатского края существенно доработан перечень мероприятий в части устранения административных барьеров, дополнения новыми разделами (по привлечению инвестиций в рыбохозяйственный комплекс, повышению конкурентоспособности перерабатывающей промышленности и ее продвижению на потребительский рынок); скорректированы показатели (целевые индикаторы) программы и др.

Пролонгированной **Республиканской программой развития конкуренции в Карачаево-Черкесской Республике** предусмотрено, в том числе дальнейшее повышение эффективности работы и роста конкурентоспособности предприятий общественного транспорта, привлечение инвестиций в его развитие.

Региональная программа (план мероприятий) «Развитие конкуренции в Воронежской области на 2013 - 2015 годы» определяет приоритеты и основные направления реализации конкурентной политики в регионе на период до 2015 года, предусматривает реализацию комплекса мер, направленных на развитие конкуренции. Принятие региональной программы в Воронежской

области и ее позиционирование в качестве одного из важных инструментов реализации задач Стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2020 года позволяет обеспечить продолжение работы по развитию конкуренции в регионе на системной основе.

Примерно четверть мероприятий **Областной целевой программы «Развитие конкуренции на территории Нижегородской области на 2010 - 2015 годы»** отражает изменение экономической ситуации в регионе по сравнению с 2010 годом и имеет период реализации с 2013 по 2015 годы. Существенно актуализированы целевые индикаторы Программы.

Областная программа развития конкуренции в Новгородской области дополнена мероприятиями по развитию конкурентной среды в сфере образования.

В Программе развития конкуренции в Самарской области актуализированы материалы по анализу рынков, целевые индикаторы; внесены дополнения в раздел «Административные барьеры». Утвержден со сроком реализации до 2015 года и ряд муниципальных программ.

Вышеуказанные примеры включены ФАС России в «белую книгу» лучшей практики принятия органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления актов и осуществления действий, направленных на развитие конкуренции, в рамках исполнения инициативного мероприятия по реализации «дорожной карты».

ФАС России во исполнение поручения Президента Российской Федерации (от 27 апреля 2012 г. № Пр-1092) разработал методику и сформировал рейтинг субъектов Российской Федерации по степени интенсивности конкуренции и состоянию конкурентной среды (далее – Рейтинг).

Показатель интенсивности конкуренции определяет степень соперничества между конкурирующими на рынке хозяйствующими субъектами и делает акцент на состоянии рынка как такового, а показатель состояния конкурентной среды в большей степени характеризует состояние институциональной инфраструктуры и различного рода барьеры (административные, экономические, социальные, инфраструктурные).

Рейтинг основан на агрегировании ряда показателей, в качестве исходных данных для расчета которых использованы:

- аналитические отчеты, сформированные по результатам исследования состояния конкурентной среды на отдельных товарных рынках Российской Федерации в период 2010 – 2013 гг., которые содержат характеристику экономической концентрации и выводы о состоянии конкуренции по каждому из субъектов Российской Федерации; в настоящее время такие отчеты подготовлены по ряду важнейших рынков и содержат данные по каждому субъекту Российской Федерации (рынки ГСМ, рынки работ по строительству, реконструкции и капитальному ремонту автодорог и искусственных дорожных сооружений, рынки финансовых услуг, рынок услуг по охране помещений, рынок услуг по ремонту и обслуживанию лифтов, и иные) – сведены в **рейтинг «Рынки»**;

- опросные данные за 2013 год, которые характеризуют оценку респондентами состояния конкуренции в каждом из субъектов Российской Федерации

Федерации (такие опросы проводятся Росстатом в среде предпринимателей из сферы строительства) – сведены в **рейтинг «Опросы»**;

- собственные данные ФАС России, которые характеризуют обращаемость в антимонопольные органы по случаям нарушения антимонопольного законодательства в каждом из субъектов Российской Федерации – сведены в **рейтинг «Заявления»**;

- общеэкономические показатели, которые публикуются Росстатом в рамках выполнения годового плана статистических работ и могут косвенно характеризовать состояние конкуренции в регионе (в частности, количество предпринимателей и хозяйствующих субъектов в отношении к численности населения и размеру ВРП, размер и знак сальдо миграционного потока, и иные) - сведены в **рейтинг «Макро»**.

С целью оптимального и обоснованного построения Рейтинга ФАС России совместно с Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации провели два Круглых стола с привлечением научной общественности и членов Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации. В рамках Круглого стола 14 февраля 2014 года были обсуждены принципиальные подходы к выбору параметров, характеризующих состояние конкуренции и исходных данных, которые могут быть использованы для этой цели. При этом было показано, что известные по международному опыту методы определения параметров состояния конкуренции мало применимы для российской практики антимонопольного регулирования и развития конкуренции ввиду значительного временного лага, необходимого для сбора и обработки исходных данных. Значительная часть необходимых данных не собирается в рамках государственного статистического наблюдения.

Кроме того, поставленная задача осложнялась необходимостью ее решения не в национальном масштабе, а на отдельных административно-территориальных образованиях, отличающихся по социально-экономическому положению, включая структуру экономики, институциональному положению и нормативному уровню поддержки и развития конкуренции на субнациональном уровне.

После предварительных расчетов основные принципы формирования Рейтинга и результаты расчета Рейтинга были обсуждены на Круглом столе в Аналитическом центре при Правительстве Российской Федерации 8 апреля 2014 г. с участием представителей научных кругов, Минэкономразвития России, органов государственной власти ряда субъектов Российской Федерации.

Было признано, что в целом Рейтинг достаточно объективно отражает интенсивность конкуренции в регионах России. Вместе с тем, с учетом замечаний Минэкономразвития России, планируется продолжить работу по совершенствованию методики расчета Рейтинга, в частности:

- уточнить набор макроэкономических показателей, используемых для расчета рейтинга, а также относительный вклад в итоговый Рейтинг его составляющих;

- предусмотреть интерпретацию результатов рейтинга (используемый для рейтинга набор показателей) в зависимости от целей использования рейтинга в дальнейшем: для «оценки состояния конкуренции» (шире - конкурентной среды)

или для оценки «работы руководителей субъектов Российской Федерации по развитию конкуренции»;

- учитывать, что регионы имеют разную «базу» для начала измерений: различный уровень социально экономического развития, диверсификацию (специализацию) и структуру региональной экономики, кроме того, не на все показатели (например, из рейтинга «Макро») руководители регионов могут влиять напрямую, при этом на показатели действует и ряд иных факторов, не связанных с развитием конкуренции;

- учитывать один из важнейших факторов состояния конкурентной среды – участие государства в экономике в роли хозяйствующего субъекта (проблема региональных монополистов, аффилированных с региональными и муниципальными властями), госзаказчика и регулятора конкурентной среды (работа по формированию благоприятной конкурентной среды).

Кроме того, представляется целесообразным учитывать при расчете рейтинга результаты внедрения в регионах России регионального Стандарта развития конкуренции, в составе которого утверждена система целевых показателей, на достижение которых направлены мероприятия указанного Стандарта, использовать информацию по рынкам и в ходе внедрения и исполнения Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации, включая исполнение региональных «дорожных карт» и достижение по ним показателей. ФАС России предлагает, после внедрения в 2015 году Стандарта во всех субъектах Российской Федерации, перейти на формирование рейтинга на основании данных мониторинга результатов его внедрения.

Таблица 1. 1.

Рейтинг субъектов Российской Федерации по степени интенсивности конкуренции и состоянию конкурентной среды

Субъект Российской Федерации	Итоговый Рейтинг	Рейтинг «Макро»	Рейтинг «Заявления»	Рейтинг «Рынки»	Рейтинг «Опросы»
Краснодарский край	1	14	6	9	22
Белгородская область	2	21	12	22	19
Республика Татарстан	2	8	31	1	36
Калужская область	2	10	46	9	9
Новосибирская область	5	11	60	1	6
Тюменская область	6	1	8	30	48
Воронежская область	7	31	30	22	7
г. Москва	7	2	7	14	66
Рязанская область	9	18	23	3	56
Курская область	10	40	34	9	21
Смоленская область	11	56	14	6	30
Республика Саха (Якутия)	11	18	16	30	43
г. Санкт-Петербург	13	4	35	14	59
Республика Коми	13	46	48	14	4
Приморский край	15	37	26	35	17
Ставропольский край	16	37	25	22	34
Оренбургская область	16	34	45	9	29
Московская область	16	6	44	55	14

Субъект Российской Федерации	Итоговый Рейтинг	Рейтинг «Макро»	Рейтинг «Заявления»	Рейтинг «Рынки»	Рейтинг «Опросы»
Самарская область	19	23	11	6	82
Свердловская область	19	20	27	14	60
Республика Калмыкия	19	48	9	55	11
Кабардино-Балкарская Республика	22	72	4	30	22
Республика Карелия	22	36	59	22	11
Костромская область	24	32	32	14	57
Псковская область	25	32	21	66	18
Республика Башкортостан	26	54	13	35	39
Челябинская область	26	30	42	35	35
Новгородская область	26	29	49	63	1
Чукотский авт. округ	26	15	72	42	14
Ямало-Ненецкий авт. округ	30	39	10	66	30
Брянская область	30	79	41	22	5
Магаданская область	30	12	43	79	14
Республика Ингушетия	30	44	3	76	22
Ханты-Мансийский авт. округ	30	12	28	76	30
Саратовская область	35	60	5	35	51
Иркутская область	35	45	36	42	28
Липецкая область	37	64	40	55	3
Республика Мордовия	37	76	19	30	38
Томская область	37	16	75	35	37
Республика Северная Осетия-Алания	37	81	18	55	10
Кемеровская область	37	41	54	14	54
Республика Тыва	42	71	20	22	53
Ростовская область	42	22	58	42	46
Республика Дагестан	42	80	2	42	41
Красноярский край	42	5	73	14	76
Пензенская область	42	51	70	42	2
Владимирская область	47	62	39	22	48
Республика Хакасия	47	43	62	3	62
Ярославская область	47	28	69	55	20
Республика Адыгея	50	53	15	35	70
Тверская область	50	60	37	6	73
Омская область	52	26	66	35	52
Карачаево-Черкесская Республика	52	69	24	63	22
Камчатский край	52	9	52	55	61
Алтайский край	55	58	47	5	73
Тамбовская область	55	50	51	14	67
Нижегородская область	55	24	56	22	79
Архангельская область (в т.ч. Ненецкий авт. округ)	55	48	65	42	27
Вологодская область	59	7	33	79	71
Мурманская область	60	64	53	63	13

Субъект Российской Федерации	Итоговый Рейтинг	Рейтинг «Макро»	Рейтинг «Заявления»	Рейтинг «Рынки»	Рейтинг «Опросы»
Республика Марий Эл	61	73	17	30	81
Тульская область	61	58	61	9	75
Сахалинская область	61	25	71	42	65
Калининградская область	61	3	67	66	68
Хабаровский край	65	34	74	42	57
Чеченская Республика	65	82	1	76	47
Пермский край	67	17	79	55	64
Орловская область	68	57	63	55	44
Республика Алтай	68	63	55	66	33
Забайкальский край	68	74	22	82	39
Республика Бурятия	68	75	57	42	45
Волгоградская область	68	51	29	66	71
Кировская область	73	41	64	42	78
Чувашская Республика	74	67	78	42	42
Ленинградская область	74	27	81	66	55
Еврейская авт. область	76	78	82	66	8
Ульяновская область	77	47	76	42	83
Удмуртская Республика	78	68	68	66	50
Астраханская область	79	55	80	42	77
Курганская область	80	77	50	66	69
Ивановская область	80	66	38	79	79
Амурская область	82	70	77	66	63

1.5. Оценочные характеристики конкуренции в Российской Федерации

Состояние конкуренции оценивается с использованием системы определенных показателей (индикаторов). В такой системе показателей выделяются структурные, поведенческие и функциональные признаки наличия конкуренции. К структурным признакам относится достаточно большое количество покупателей и продавцов и отсутствие искусственных барьеров входа на рынок. Среди поведенческих признаков существенны для развития конкуренции независимость действий хозяйствующих субъектов, отсутствие неэффективных производителей, адекватная информация о рынке, отсутствие дискриминации. В числе функциональных признаков нужно выделить отсутствие сверхприбыли, соответствие товаров требованиям потребителей, инновационное поведение хозяйствующих субъектов.

В условиях непрерывного роста цен на ряде российских рынков, особенно на рынках услуг естественных монополий, в том числе регулируемых цен, оценка уровня конкуренции через снижение цен практически невозможна и в ряде случаев заменяется оценкой наличия условий, то есть оценкой возможностей для развития конкуренции. Прямой ответ на вопрос об уровне конкуренции можно получить путем опроса хозяйствующих субъектов.

Кроме того, представляется целесообразным выделить, помимо оценки состояния конкуренции, в качестве самостоятельного предмета исследования оценку состояния конкурентной среды, которая включает наличие таких предпосылок развития конкуренции, как стимулирующие конкуренцию состояние нормативной правовой базы, систему государственной поддержки, а также наличие необходимых институциональных предпосылок.

В настоящем разделе приведены оценочные характеристики по данным:

- государственного статистического наблюдения (Росстат);
- Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации;
- международных рейтингов;
- предпринимательского сообщества.

Результаты контроля за соблюдением законодательства о конкуренции со стороны антимонопольных органов приведены в главе 3.

Результаты отраслевых оценок состояния конкуренции (по данным федеральных органов исполнительной власти) приведены в главе 4.

1.5.1. Структурные признаки наличия условий для развития конкуренции по данным Росстата

Общее количество предприятий и организаций, зарегистрированных в России, по состоянию на начало 2013 года, увеличилось незначительно (на 0,4% больше, чем в начале 2012 года) и составило 4,89 млн. единиц (см. таблицу 1.2).

По большинству видов экономической деятельности количество хозяйствующих субъектов сохранилось практически на уровне предыдущего года. Вместе с тем следует отметить прирост количества хозяйствующих субъектов в таких сферах деятельности, как транспорт и связь (на 3,8%), операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг (на 2,35%), услуги гостиниц и ресторанов (на 3,4%), здравоохранение и социальные услуги (на 2,3%), строительство (на 2,7%), что может свидетельствовать о потенциальном развитии конкуренции в указанных отраслях.

Продолжалось сокращение количества хозяйствующих субъектов в сельском хозяйстве, в сфере охоты и лесного хозяйства (на 5,8%), в области государственного управления, обеспечения военной безопасности и обязательного социального обеспечения (на 3,3%). В таких отраслях, как производство машин и оборудования, пищевых продуктов (в том числе напитков и табака), целлюлозно-бумажное производство, издательская и полиграфическая деятельность, образование общее количество действующих на рынках хозяйствующих субъектов сократилось менее чем на 2%. Особую озабоченность вызывает постоянное уменьшение числа хозяйствующих субъектов в высокотехнологичных отраслях экономики с высокой добавленной стоимостью.

В 2012 году структура хозяйствующих субъектов по формам собственности изменялась за счет увеличения количества частных организаций (см. таблицу 1.3). Так, доля частных организаций в общем числе предприятий и организаций возросла с 85,6% до 85,85%. Сокращение числа государственных и

муниципальных организаций на 3,3% при росте количества частных организаций также может указывать на развитие конкуренции.

Таблица 1.2.

Распределение хозяйствующих субъектов по видам экономической деятельности на 1 января соответствующего года (по данным государственной регистрации)

Виды экономической деятельности *	Число хозяйствующих субъектов, тыс., (в % к итогу)					Изменение числа субъектов, % (2013 к 2012)
	2007 г.	2009 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	
Всего по Российской Федерации	4506,6	4771,9	4823,3	4866,6	4886,4	100,4
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	261,5 (5,8)	222,1 (4,7)	193,4 (4,0)	179,9 (3,7)	169,4 (3,4)	94,1
Обрабатывающие производства,	409,7 (9,1)	411,0 (8,6)	402,5 (8,3)	403,9 (8,3)	405,0 (8,2)	100,2
в т. ч. производство пищевых продуктов, в т. ч. напитки и табак	61,3 (1,4)	56,8 (1,2)	52,3 (1,1)	51,5 (1,1)	50,8 (1,0)	98,6
Целлюлозно-бумажное производство, издательская и полиграф. деятельность	52,3 (1,2)	56,4 (1,2)	57,2 (1,2)	57,2 (1,2)	56,5 (1,1)	98,7
Производство машин и оборудования	57,7 (1,3)	50,5 (1,1)	44,6 (0,9)	43,9 (0,9)	43,7 (0,8)	99,5
Строительство	351,8 (7,8)	462,0 (8,9)	431,8 (9,0)	437,7 (9,0)	449,5 (9,1)	102,6
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотрансп. средств, бытовых изделий и предметов личного пользования	1724,3 (38,3)	1797,6 (37,7)	1788,5 (37,1)	1799,1 (37,0)	1784,6 (36,5)	99,1
в т. ч. торговля автотрансп. средствами, их тех. обслуживание и ремонт	95,1 (2,1)	123,3 (2,6)	137,8 (2,9)	139,1 (2,9)	139,7 (2,8)	100,4
Оптовая торговля, включая торговлю через агентов, кроме автотр. средствами	1259,6 (28,0)	1299,0 (27,2)	1277,2 (26,5)	1286,8 (26,4)	1271,7 (26,0)	98,8
Розничная торговля, кроме торговли автотрансп. средствами; ремонта бытовых изделий и предметов личного пользования	369,6 (8,2)	375,4 (7,9)	373,4 (7,7)	373,2 (7,7)	373,1 (7,6)	99,9
Гостиницы и рестораны	80,9 (1,8)	85,9 (1,8)	90,8 (1,9)	93,2 (1,9)	96,4 (1,9)	103,4
Транспорт и связь	193,5 (4,3)	238,0 (5,0)	266,0 (5,5)	278,1 (5,7)	288,6 (5,9)	103,7
Финансовая деятельность	94,2 (2,1)	101,2 (2,1)	101,1 (2,1)	102,0 (2,1)	102,2 (2,0)	100,1
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	659,0 (14,6)	775,4 (16,3)	864,0 (17,9)	892,8 (18,3)	913,8 (18,7)	102,3
в т. ч. управление эксплуатацией жилого фонда	51,3 (1,1)	70,8 (1,5)	90,3 (1,9)	91,5 (1,9)	89,6 (1,8)	97,9
Гос. управление и обеспеч. безопасности; обязательное соц. обеспечение	100,5 (2,2)	103,3 (2,1)	94,7 (2,0)	91,6 (1,9)	88,5 (1,8)	96,6
Образование	167,5 (3,7)	165,2 (3,5)	160,4 (3,3)	158,2 (3,2)	156,3 (3,1)	98,7
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	73,3 (1,6)	75,0 (1,6)	78,2 (1,6)	80,0 (1,6)	80,0 (1,6)	100
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	338,1 (7,5)	315,7 (6,6)	290,9 (6,0)	290,7 (6,0)	291,7 (5,9)	100,3

* Выбраны виды экономической деятельности, в которых число предприятий и организаций составляет более 1 % от общего числа

Происходит дальнейшее сокращение числа занятых в общественном (государственном и муниципальном) секторе: их доля составляет менее 30% всех

работающих. При этом общее количество занятых за последний год несколько увеличилось (за счет работающих в частном секторе).

Таблица 1.3.

Среднегодовая численность занятых в экономике и распределение предприятий и организаций по формам собственности (на 1 января соответствующего года)

Год	Число предприятий и организаций				Среднегодовая численность занятых			
	Всего, тыс.	из них по формам собственности, тыс.			Всего, млн. чел.	из них по формам собственности, млн. чел.		
		государственная и муниципальная	частная	прочая		государственная и муниципальная	частная	прочая
1995	1 946	496	1 216	234	66,4	27,9	22,8	15,7
1996	2 250	520	1 426	304	66,0	27,7	23,5	14,8
1997	2 505	417	1 731	357	64,7	25,9	25,8	13
1998	2 727	321	2 014	392	63,8	24,3	27,6	11,9
1999	2 901	331	2 147	423	64,0	24,4	28,3	11,3
2000	3 106	248	2 312	546	64,5	24,4	29,8	10,3
2001	3 346	368	2 510	468	65,0	24,2	31,0	9,8
2002	3 594	386	2 726	482	65,6	24,2	32,5	8,9
2003	3 845	396	2 957	492	66,0	23,9	33,1	9
2004	4 150	407	3 238	505	66,4	23,6	34,4	8,4
2005	4 417	407	3 499	511	66,8	22,5	36,2	8,1
2006	4 767	412	3 838	517	67,2	22,0	37,2	8
2007	4 507	413	3 639	455	68,0	21,8	38,3	7,9
2008	4 675	405	3 855	415	68,5	21,5	39,1	7,9
2009	4 772	393	3 976	403	67,5	21,1	39,0	7,4
2010	4 908	383	4 128	397	67,6	20,6	39,6	7,4
2011	4 823	366	4 104	353	67,7	19,9	39,8	8,0
2012	4 867	355	4 165	347	68,0	19,5	40,6	7,9
2013	4886,4	343,5	4195	347,9	-	-	-	-

В таблице 1.4 представлена информация по совокупности организаций, суммарная величина добавленной стоимости которых составляет определенную долю в ВВП (в текущих основных ценах). При расчете учитывалось каждое предприятие, являющееся юридическим лицом, без учета их финансовых и организационных связей, и не включались предприятия, по которым обработка данных осуществлялась с учетом требований по защите государственной тайны. Из данных таблицы следует, что в 2005-2009 годы число крупнейших компаний в экономике страны увеличивалось (с 10 до 32), а за 2010-2012 годы оно сократилось до 16.

Таблица 1.4.

Количество организаций (без субъектов малого предпринимательства) с суммарной долей добавленной стоимости в ВВП

Доля добавленной стоимости в ВВП	2005 год	2006 год	2007 год	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год
10 %	10	11	16	25	32	20	20	16
20%	69	90	128	252	329	225	195	130
30%	474	620	841	2 497	3273	1848	1676	801
40%	4320	5364	6429	38 467	82708	23559	20905	5473
50%	87906	102443	106094	86111	-	-	-	78179

Анализируя эти данные, необходимо учитывать, что они в значительной степени являются лишь косвенными показателями развития конкуренции и не учитывают детально ограничивающие факторы административного, экономического и технологического характера. Кроме того, они используются для характеристики ситуации в Российской Федерации в целом, без дифференциации по регионам.

Учет региональных особенностей и их влияния на состояние конкуренции представляет собой отдельную задачу, которая может быть оптимальным образом решена путем анализа реализации региональных программ развития конкуренции, выявления и последующего распространения их положительного опыта.

1.5.2. Оценки конкурентной среды по результатам опроса хозяйствующих субъектов

1.5.2.1. Оценки на основании опросов в рамках государственного статистического наблюдения (Росстат)

Во исполнение Федерального плана статистических работ, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 671-р, Федеральная служба государственной статистики (Росстат) ежеквартально формирует официальную статистическую информацию, выполняемую субъектами официального статистического учета. В состав этой информации входят сведения по деловой активности крупных, средних и малых предприятий в таких сферах, как добыча полезных ископаемых, обрабатывающие производства, производство и распределение электроэнергии, газа и воды (формы 1-ДАП и 1-ДАМ).

В качестве совокупности респондентов Росстат определил экспертное сообщество, включающее в себя предпринимателей – собственников и руководителей хозяйствующих субъектов (организаций) вне зависимости от их организационно-правовой формы.

Результаты оценки состояния конкурентной среды по результатам опросов, проводимых Росстатом, представлены в таблицах 1.5 и 1.6.

В 2013 году 22% респондентов, представляющих крупные и средние предприятия (против 18% годом ранее), отметили улучшение состояния конкурентной среды. Сильнее всего увеличилась доля таких респондентов среди крупных и средних предприятий, занимающихся производством кокса и нефтепродуктов (29% от числа опрошенных против 11% в 2012 году), кожи, изделий из кожи и обуви (18 и 10% соответственно), транспортных средств и оборудования (21 и 14%), производством и распределением электроэнергии, газа и воды (21 и 14%). Вместе с тем нельзя не отметить небольшое снижение указанного показателя среди компаний, занимающихся добычей топливно-энергетических полезных ископаемых (с 27% до 21% в период с 2011 по 2013 год).

В целом среди представителей крупных и средних предприятий доля респондентов, отметивших снижение числа антиконкурентных действий органов государственной власти и местного самоуправления, в 2013 году выросла по

сравнению с аналогичным показателем 2012 года в полтора раза (с 3,9% до 6,2%). Отметим, что подобная тенденция наблюдалась практически во всех отраслях российской промышленности (за исключением сфер производства кокса и нефтепродуктов и прочих производств, где это показатель немного снизился)

Таблица 1.5.

Оценка состояния конкурентной среды по результатам опроса респондентов, представляющих **крупные и средние** предприятия

Наименование вида деятельности	% от числа опрошенных, указавших, что отчетный период:								
	уровень недобросовестной конкуренции снизился			антиконкур. действий органов власти стало меньше			состояние конкурентной среды улучшилось		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	10	12	12	7	5	7	27	25	21
Добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических	11	15	20	5	4	6	24	21	20
Обрабатывающие производства	12	11	16	3	3	6	17	18	22
Пр-во пищевых продуктов, в т.ч. напитки и табак	14	11	15	4	4	7	14	18	21
Текстильное и швейное производство	8	8	16	3	3	6	15	17	24
Пр-во кожи, изделий из кожи и пр-во обуви	14	7	11	5	4	4	23	10	18
Обработка древесины и пр-во изделий из дерева	13	12	18	4	3	6	18	22	26
Целлюлозно-бумажное пр-во, издательская и полиграфическая деятельность	10	11	17	2	3	7	15	18	23
Производство кокса и нефтепродуктов	5	6	20	3	10	9	27	11	29
Химическое производство	11	11	13	3	2	6	14	18	20
Пр-во резиновых и пластмассовых изделий	9	14	16	2	4	4	18	20	24
Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	16	11	16	2	3	6	21	17	21
Металлургическое пр-во и пр-во готовых металлических изделий	9	12	16	2	1	5	23	24	21
Пр-во машин и оборудования (без оружия и боеприпасов)	12	7	17	5	4	7	16	19	21
Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	10	9	15	7	4	7	16	19	19
Пр-во транспортных средств и оборудования	14	14	13	3	4	8	12	14	21
Прочие производства	14	13	17	3	5	3	19	17	24
Пр-во и распределение эл/энергии, газа и воды	8	7	11	4	4	7	12	14	21

Респонденты, представляющие подавляющее большинство отраслей отечественной промышленности, отмечают также снижение уровня недобросовестной конкуренции (в среднем их доля в 2012-2013 году выросла в полтора раза).

В 2013 году по сравнению с 2012 годом значительно увеличилась доля респондентов, представляющих малый бизнес, которые указывают на снижение уровня недобросовестной конкуренции (с 14 до 18%). Аналогичным образом изменялась доля респондентов, отмечавших снижение антиконкурентных действий органов власти (с 4 до 6%). При этом в 2013 году средняя доля респондентов, указавших на улучшение состояния конкурентной среды, осталась на уровне 2012 года.

Важно отметить, что в 2013 году респонденты указывали, что по сравнению с годом ранее улучшилось состояние конкурентной среды в таких сферах, как производство резиновых и пластмассовых изделий (23% против 17%), добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических (32% против 24%), производство кожи, изделий из кожи и обуви (20% против 12%).

Таблица 1.6.

Оценка состояния конкурентной среды по результатам опроса респондентов, представляющих **малые предприятия**

Наименование вида деятельности	% от числа опрошенных, которые указали, что в отчетный период ⁹ :								
	уровень недобросовестной конкуренции снизился			антиконкур. действий органов власти стало меньше			состояние конкурентной среды улучшилось		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	11	13	17	13	8	6	27	28	22
Добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических	20	18	23	1	2	7	26	24	32
Обрабатывающие производства	16	14	18	5	4	6	23	23	23
Производство пищевых продуктов, в т.ч. напитки и табак	16	14	17	5	5	7	35	27	28
Текстильное и швейное производство	16	7	15	4	5	4	19	28	19
Производство кожи, изделий из кожи и обуви	25	15	18	6	6	0	13	12	20
Обработка древесины и производство изделий из дерева	14	19	18	6	5	6	21	30	19
Целлюлозно-бумажное производство, издательская и полиграфическая деятельность	19	13	18	6	4	7	23	24	25
Производство кокса и нефтепродуктов	17	16	15	3	3	0	21	23	25
Химическое производство	18	17	16	7	2	7	19	24	20
Пр-во резиновых и пластмассовых изделий	17	12	22	4	4	3	27	17	23
Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	9	13	21	5	5	7	28	24	24
Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	14	14	21	4	3	6	27	28	23
Производство машин и оборудования (без производства оружия и боеприпасов)	19	14	19	9	4	7	20	24	18
Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	10	11	8	3	4	8	28	17	20
Пр-во транспортных средств и оборудования	17	17	20	5	3	13	22	21	20
Прочие производства	23	18	20	3	2	6	14	21	22
Пр-во и распределение эл/энергии, газа и воды	12	11	18	6	4	10	24	22	23

Противоположная тенденция наблюдалась в следующих отраслях промышленности: добыча топливно-энергетических полезных ископаемых (28% в 2013 г. против 22% в 2012 г.), обработка древесины и производство изделий из дерева (30 19% соответственно), химическое производство (24 и 20%), металлургическое производство и производство готовых металлических изделий (28 и 23%), производство машин и оборудования (без производства оружия и боеприпасов) (24 и 18% соответственно).

⁹ четвертый квартал соответствующего года

1.5.2.2. Оценки на основании опроса Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации

В период с 18 февраля по 23 марта 2014 года Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации при взаимодействии с Российским управленческим сообществом участников президентской программы подготовки управленческих кадров и Торгово-промышленной палатой Российской Федерации провел онлайн-опрос представителей бизнеса о состоянии конкурентной среды. В итоге было получено 602 ответа. Ниже представлены результаты данного опроса.

В опросе приняли участие представители всех сфер экономической деятельности. Наиболее активными респондентами оказались сектора услуг и торговли. 80% респондентов представляют малый бизнес с численностью сотрудников менее 100, две трети ответов поступили непосредственно от собственников бизнеса.

Возраст бизнеса составляет в большинстве случаев более 5 лет (77% выборки). Практически во всех остальных случаях, возраст колеблется в пределах от 1 до 5 лет. Подавляющее большинство респондентов представляет собой самостоятельный российский бизнес (91,7%), целевым рынком для которого является либо региональный рынок (59%), либо российский рынок в целом или несколько субъектов Российской Федерации (37%). Зарубежные рынки, преимущественно рынки дальнего зарубежья, являются целевыми для предприятий химии и нефтехимии и металлургии. На рынок СНГ ориентируются транспортное машиностроение и производители строительных материалов.

Для оценки интенсивности и состояния конкуренции и конкурентной среды респондентам были заданы три ключевых вопроса: респондентов попросили оценить приблизительный уровень конкуренции, с которым сталкивается бизнес на основном целевом рынке, а также указать примерное количество конкурентов на основном целевом рынке.

Рисунок 1.1.

Распределение респондентов по сферам экономической деятельности, %

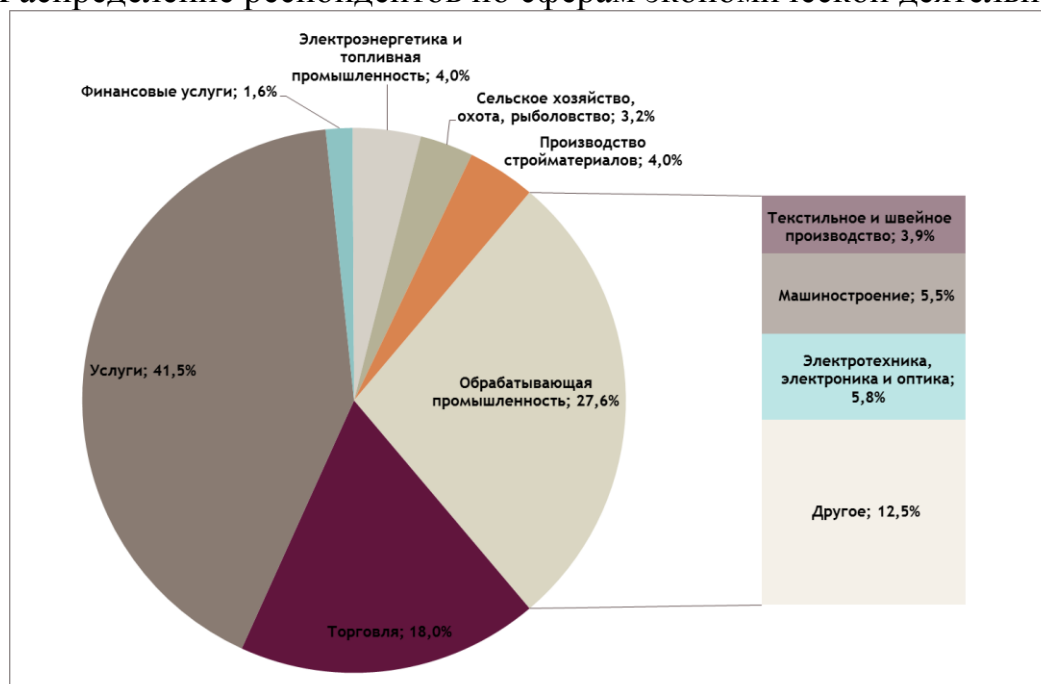


Рисунок 1.2.

Категория респондента, доля ответивших в % к общему числу респондентов

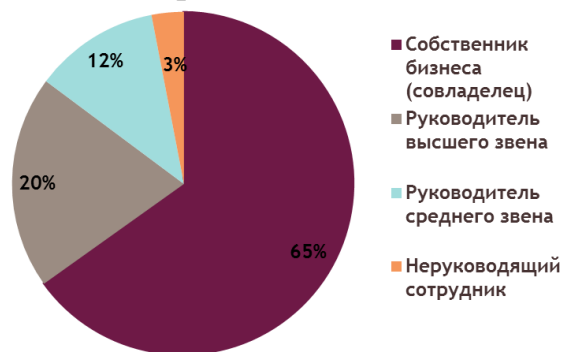


Рисунок 1.3.

Численность сотрудников, доля ответивших в % к общему числу респондентов

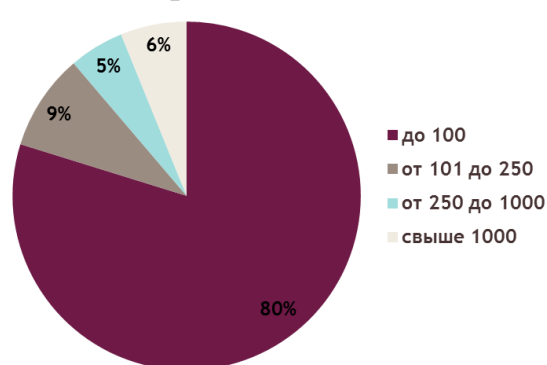


Рисунок 1.4.

Характеристика бизнеса, доля ответивших в % к общему числу респондентов

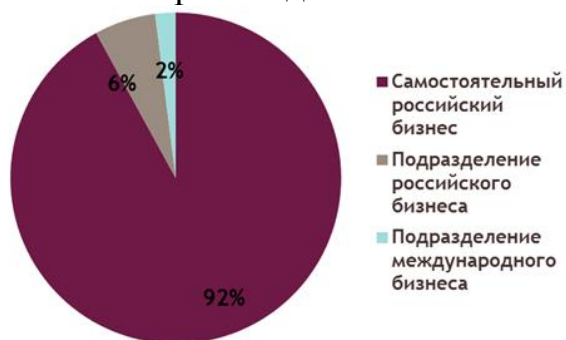
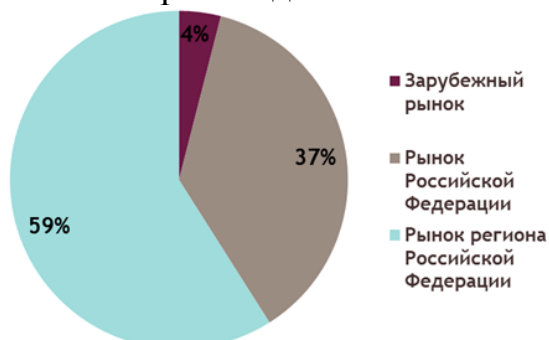


Рисунок 1.5.

Целевой рынок бизнеса, доля ответивших в % к общему числу респондентов



Как известно, одним из способов оценки интенсивности конкуренции является эластичность спроса по цене, которая показывает легкость переключения потребителей с одних поставщиков на других при незначительном изменении цены. В этой связи респондентам был задан вопрос: «Как изменится спрос на продукцию (товар, услугу) Вашего бизнеса или бизнеса, который Вы представляете, если Вы поднимете цену на нее на 10% при прочих неизменных ценах?»

В целом все эти замеры дали примерно одинаковые результаты. Уровень конкуренции оценивается достаточно высоко: 73% респондентов указали на высокую или очень высокую конкуренцию, при этом почти половина респондентов затрудняется подсчитать количество своих конкурентов, а еще около 40% опрошенных указывают на количество конкурентов выше 4. На эластичный спрос указали около 60% респондентов: при росте цены на их продукцию на 10% их клиенты уйдут к конкурентам либо спрос упадет более чем на 10%.

Наибольшую конкуренцию испытывают компании в пищевой промышленности (84% представителей), торговле, сфере услуг, в том числе финансовых, и текстильном производстве. В этих же секторах респонденты отмечают большое число конкурентов. Наиболее чувствительными к изменению

цены ожидаемо оказались сектора торговли и услуг. В свою очередь, сектор металлургии, указавший преимущественно на умеренную конкуренцию на рынке и на ограниченное число конкурентов, отмечает высокую эластичность спроса на его продукцию. Вероятно, такой результат связан, во-первых, с определенной ориентацией продукции на экспортные рынки, где спрос традиционно более чувствителен к цене, а во-вторых — с общей неблагоприятной конъюнктурой рынка в последнее время.

Рисунок 1.6.

Оценка уровня конкуренции, доля ответивших в % к общему числу респондентов

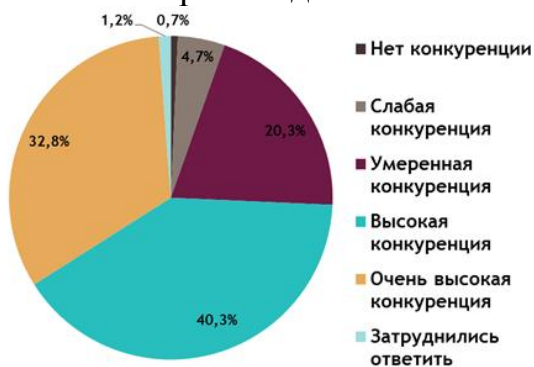


Рисунок 1.7.

Число конкурентов, доля ответивших в % к общему числу респондентов



Доля тех, кто вообще не испытывает конкуренцию и у кого отсутствуют конкуренты, предельно мала (около 1%). В свою очередь, доля компаний, спрос на товары и услуги которых низко эластичен, значима и составляет примерно 24%. Наименьшую конкуренцию и фактическое отсутствие конкурентов указали респонденты из сектора электроэнергетики и топливной промышленности. Наименее эластичный спрос отмечается в секторе электроэнергетики и топливной промышленности, а также и в сфере электроники.

Рисунок 1.8.

Эластичность спроса по цене, доля ответивших в % к общему числу респондентов



Малый российский бизнес (а именно он в большинстве своем представлен в выборке) конкурирует преимущественно с отечественным бизнесом. На деятельность 65% опрошенных компаний иностранные конкуренты совсем не оказывают влияния или оказывают слабое влияние. Лишь для 30% респондентов иностранные конкуренты имеют значение. Как правило, это отечественные

компаний, ориентированные на экспортные рынки. К таковым относится сектор металлургии. Отмечено, что 40% экспортоориентированных компаний также ощущают конкуренцию и с российскими компаниями. Такое же заметное влияние конкуренции с иностранными компаниями отмечает сектор транспортного машиностроения.

Сильное или заметное влияние конкуренции с отечественными производителями ощущают представители большинства отраслей (за исключением транспортного машиностроения): 76% всех респондентов указали на заметную или сильную конкуренцию с отечественными компаниями. Ожидаемый результат: предприятия электроэнергетики не испытывают сильного давления как со стороны российских, так и со стороны иностранных конкурентов. В свою очередь, конкуренция с импортной продукцией (а не иностранными конкурентами!) наиболее значима для секторов торговли, сельского хозяйства, пищевого и текстильного производства.

Как видно из таблицы 1.7, почти по всем категориям бизнеса (от малых предприятий до предприятий-гигантов) за последние 3 года наблюдается увеличение числа конкурентов: более 65% всех респондентов указали на рост числа конкурентов. В целом это свидетельствует о положительных тенденциях на российских рынках. Почти 70% малых предприятий ощутили на себе рост конкуренции.

При анализе причин роста и снижения уровня конкуренции большинство респондентов указывают на изменение числа отечественных конкурентов, что также подчеркивает ранее полученный вывод: в малом бизнесе основная конкуренция ведется между отечественными компаниями. Подавляющее большинство респондентов (более 70%), отметивших рост числа конкурентов, полагают, что это произошло по причине появления новых российских участников. В свою очередь, половина тех, кто отметил сокращение количества конкурентов, считает основной причиной – уход российских компаний.

Таблица 1.7.

Распределение ответов на вопрос «Как изменилось число конкурентов на Вашем целевом рынке за последние 3 года или за срок существования Вашего бизнеса, если он составляет менее 3 лет?»

Число конкурентов	Увеличилось	Сократилось	Не изменилось	Затрудняюсь ответить
до 100	69%	8%	19%	5%
от 101 до 250	51%	18%	25%	6%
от 250 до 1000	62%	14%	21%	3%
свыше 1000	51%	17%	17%	14%
Всего	66%	10%	19%	5%

Увеличение числа конкурентов в силу появления новых российских участников наблюдается в сфере услуг, в том числе финансовых, а также в торговле и производстве стройматериалов. Появление новых иностранных участников оказало наиболее сильное влияние на количество конкурентов в

металлургии, транспортном машиностроении, химии и нефтехимии, пищевой промышленности и текстильном производстве. Собственно, это ровно те сектора экономики, для которых имеет значение конкуренция с импортом в целом и с иностранными компаниями в частности. В открытых вопросах среди причин роста числа российских конкурентов респонденты называли присоединение России к ВТО, а также вход новых участников рынка из соседних регионов.

Что касается причин сокращения числа конкурентов, то в числе главных причин более 60% респондентов указали сокращение числа отечественных конкурентов. Лишь компании в секторе электроэнергетики, финансовом секторе и в секторе машиностроения в качестве причин сокращения числа конкурентов указали на сделки слияния и поглощения. Вместе с этим в открытой части вопроса среди причин сокращения числа конкурентов респонденты указывали снижение прибыльности отрасли, недостаток правового регулирования рынка и последствия экономического кризиса.

1.5.2.3. Оценки на основании опроса Российского Банка поддержки малого и среднего предпринимательства («МСП Банк») «Финансовое состояние и ожидания малого и среднего бизнеса: предварительные результаты опроса в части вопросов конкуренции»)

ОАО «МСП Банк» ежегодно проводит исследование, посвященное настроениям предпринимателей из сектора малого и среднего предпринимательства, их прогнозам в отношении ближайшего будущего, оценкам динамики предпринимательского климата.

В 2014 году по предложению ФАС России в опросные анкеты были дополнительно введены вопросы, касающиеся конкурентной среды и состояния конкуренции. В основу проекта лег опрос более 1200 руководителей компаний малого и среднего бизнеса из 16 регионов России. В настоящем разделе приведены предварительные данные по результатам обработки первых 345 анкет.

То, что проблема конкуренции является важным ограничением для возможностей роста компании, в 2013 г. отметили 44% опрошенных¹⁰, в 2014 г. – 51% опрошенных. То, что проблема конкуренции является **наиболее** важной, в 2013 г. отметили 25% опрошенных, в 2014 г. – 33% опрошенных. Видно очевидное значимости конкуренции в числе приоритетов, определяющих стратегию поведения предпринимателей.

В таблице 1.8. представлено обобщение ответов на вопрос: «Оцените, пожалуйста, степень остроты конкурентной борьбы со следующими категориями участников рынка»

Наиболее острые проблемы малый и средний бизнес испытывает в конкурентной борьбе с такими же малыми и средними компаниями. Как значимую (острую или умеренную) такую конкуренцию назвали 63,5% опрошенных. Применительно к крупному бизнесу доля таких ответов была заметно ниже, но все же довольно высокой – 41,9%. Наименее болезненна для МСП конкуренция с предприятиями госсектора. Большое число затруднившихся с

¹⁰ 1214 респондентов

ответом респондентов свидетельствует о том, что подавляющее большинство опрошенных предпринимателей по сути конкурентного давления со стороны этих организаций не ощущают.

Таблица 1.8.

	Степень остроты конкуренции					Как она изменилась за 2013 год			
	Острая конкуренция	Умеренная конкуренция	Слабая конкуренция	Конкуренция отсутствует	Нет ответа	Усилась	Осталась без изменений	Стала слабее	Нет ответа
Малый и средний бизнес (в том числе ИП)	28,2%	35,3%	14,2%	15,1%	7,1%	47%	35%	4,8%	13,1%
Крупный бизнес	28,8%	13,1%	5,7%	38,2%	14,2%	30,8%	40,5%	2,3%	26,5%
Предприятия госсектора: учреждения, ГУПы, МУПы, казенные предприятия и т.д.	3,7%	3,1%	5,4%	33,6%	54,1%	7,7%	28,8%	3,4%	60,1%

Анализ динамики ситуации с конкуренцией свидетельствует о том, что ее острота постепенно нарастает, что может быть связано не столько с появлением на рынках новых участников, сколько со стагнацией потребительского спроса. Почти половина предпринимателей отметила, что конкуренция с другими малыми и средними компаниями за последний год обострилась, обратную оценку дали менее 5%. Более серьезное давление конкурентов из числа крупных компаний стали испытывать около трети респондентов.

В таблице 1.9 обобщены ответы на вопросы:

- «Какие проблемы с конкуренцией испытывает Ваша компания на рынке, на котором она работает?»

- «Какая из этих проблем является наиболее острой?»

Таблица 1.9.

Проблемы	Проблема существует	Проблема является наиболее острой
1. Конкуренция со стороны дешевого импорта	27,2%	14,2%
2. Со стороны местных компаний:		
Добросовестная ценовая конкуренция	47%	32,5%
Добросовестная конкуренция качества	31,6%	12%
Конкурентное давление посредством рекламы	17,1%	2,6%
Использование административного давления с целью создания проблем конкурентам	7,8%	3,1%
Использование родственных и иных личных связей с чиновниками для создания конкурентных преимуществ	4,9%	1,4%
Демпинг с целью вытеснения конкурентов с рынка с последующим повышением цен	14,8%	1,4%

Наиболее серьезным ограничивающим фактором для роста объемов бизнеса опрошенных МСП является ценовая конкуренция – почти половина респондентов указала на его значимость, а треть – выделила его как ключевой. Достаточно

острое давление оказывает также присутствие на рынке импортных товаров, что особенно болезненно ощущается предприятиями неторгового сектора. Из числа других факторов заметно выделяются также факторы конкуренции по качеству продукции и наличия проявлений демпинговых стратегий конкурентной борьбы.

1.5.2.4. Оценки на основании опроса Российского союза промышленников и предпринимателей при подготовке доклада «О состоянии делового климата в России в 2010-2013 года»

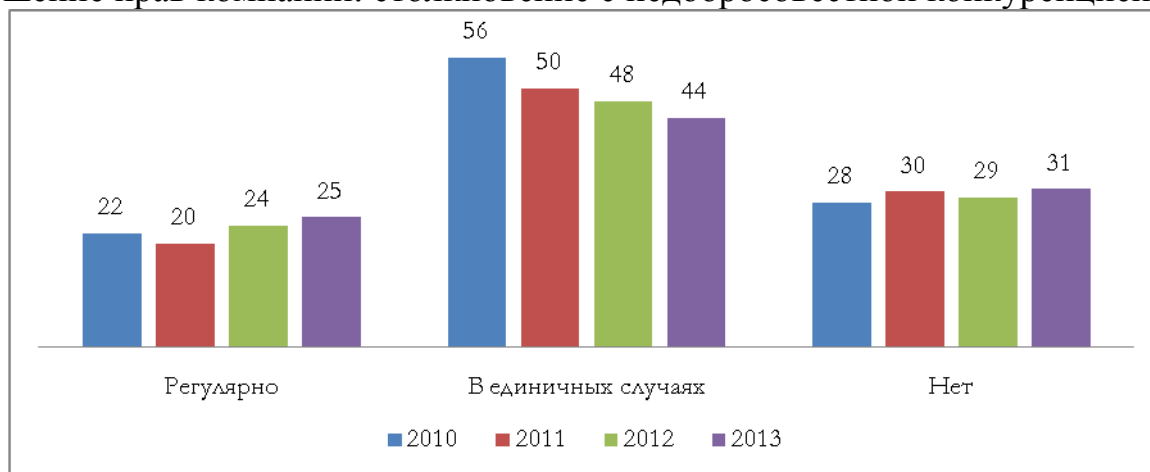
В марте 2014 года Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП) подготовил доклад «О состоянии делового климата в России в 2010-2013 года». В этом докладе использованы результаты опроса, проведенного с участием региональных отделений РСПП¹¹ в период с октября 2013 г. по январь 2014 г. Ниже приведены результаты опросов, представленных в указанном докладе в разделе «Конкуренция»¹².

Отмечается, в частности, что на протяжении последних лет уровень озабоченности компаний недобросовестной конкуренцией на рынке, к сожалению, не снижается. Более четверти респондентов в 2013 году отметили, что именно недобросовестная конкуренция является наиболее острой проблемой для деятельности их компаний. В своей деятельности компании регулярно сталкиваются с нарушением своих прав – и чаще всего это связано с недобросовестной конкуренцией со стороны других компаний.

Доля респондентов, указавших вариант «компания сталкивается с проявлениями недобросовестной конкуренции регулярно», плавно выросла с 22% в 2010 году до 25% в 2013 при одновременном снижении доли ответивших «сталкивались в единичных случаях». Доля отрицательных ответов остаётся на протяжении последних четырёх лет на одном уровне.

Рисунок 1.9.

Нарушение прав компании: столкновение с недобросовестной конкуренцией, (%)



¹¹ В опросе приняли участие компании, занятые во всех секторах экономики, за исключением «рыболовство, рыбоводство», «гостиницы и рестораны». 58,1 % респондентов относится к крупному бизнесу, 21% – среднему и 21% – малому. В докладе не представлен анализ состояния делового климата в Дальневосточном и Северо-Кавказском федеральных округах из-за недостаточной репрезентативности выборки в результате опросов 2011-2013 годах.

¹² Страницы 93-108 доклада «О состоянии делового климата в России в 2010-2013 года».

Среди регионов следует выделить Северо-Западный и Сибирский федеральный округ: в первом максимальная доля респондентов, сталкивающихся с недобросовестной конкуренцией в своей деятельности, – 33,3%; а во втором 50% компаний в единичных случаях соприкасались с проявлениями недобросовестной конкуренции, что на 6% превышает долю в общем распределении данных.

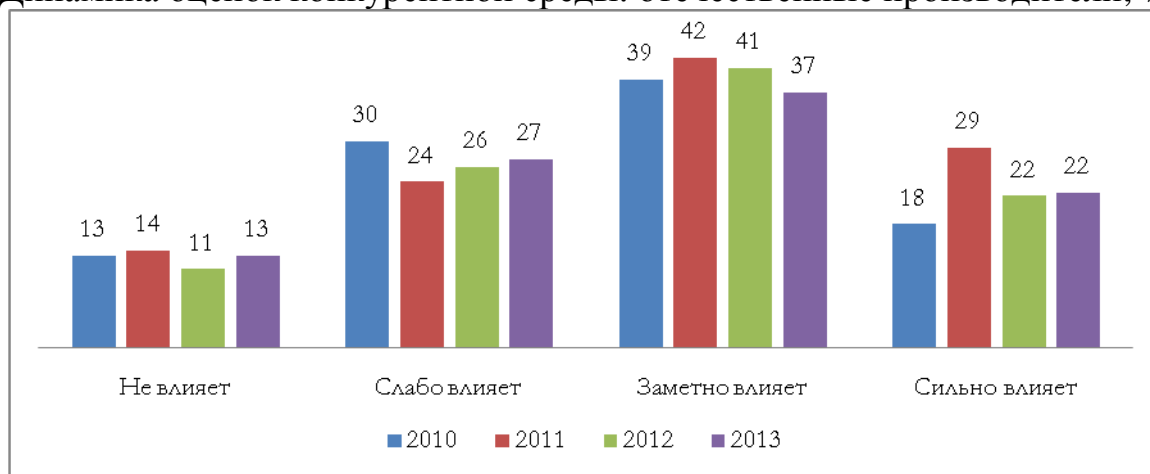
Компании, занятые в секторе «производство и распределение электроэнергии, газа и воды», реже других сталкивались со случаями недобросовестной конкуренции (ответ «нет, не сталкивались» выбрали 42,1% участников опроса), хотя в 2012 году ситуация была обратная. Также высока доля отрицательных ответов среди компаний отрасли «образование, здравоохранение и предоставление медицинских услуг» – для половины компаний эта проблема не актуальна. Треть компаний сектора «транспорт и связь» отметили, что регулярно встречаются в своей деятельности с проявлениями недобросовестной конкуренции, а две трети сталкиваются с ней в единичных случаях (в данном секторе не зафиксировано ни одного отрицательного ответа).

Если говорить о добросовестной конкуренции, то почти две трети всех участников опроса испытывали существенное влияние на деятельность компаний со стороны отечественных производителей, при этом 22% обозначили уровень влияния как сильный.

Лишь 13% указали, что конкуренция со стороны отечественных производителей не оказывала влияния на их компании.

Рисунок 1.10.

Динамика оценок конкурентной среды: отечественные производители, %



*При дальнейшем анализе не учитывается вариант «нет ответа».

В 2011 произошёл значительный рост доли ответов «конкуренция со стороны отечественных производителей сильно влияет» – до 29% против 18% в 2010. Затем доля таких ответов снизилась до 22% и осталась на том же уровне в 2013 году. Также в 2013 году стало меньше компаний, на деятельность которых конкуренция с национальными производителями оказывала заметное влияние. На 2% по сравнению с 2012 годом выросла доля респондентов, отрицающих важность конкурентного влияния со стороны отечественных компаний.

В два раза выше по сравнению с совокупными данными доля респондентов, испытывающих сильное влияние конкуренции с национальными

производителями, в Сибирском федеральном округе – 48% выбрали этот вариант. В 2012 году ситуация была прямо противоположной.

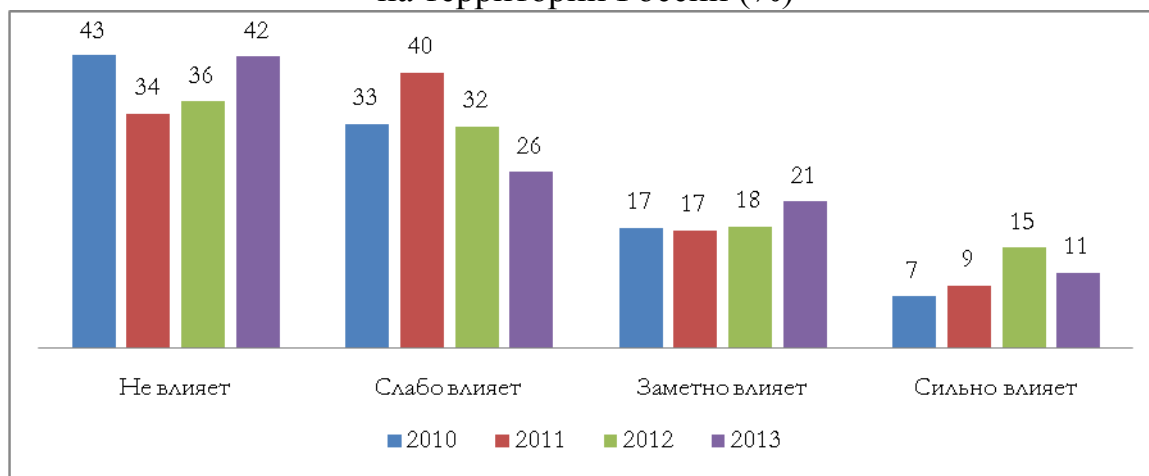
В Уральском федеральном округе конкуренция со стороны отечественных производителей мешает меньшему числу компаний, если сравнивать с другими регионами, – 16,1% респондентов заявили, что такого влияния вовсе нет, а 32,3% оценили влияние как слабое.

Большинство компаний, принадлежащих к отрасли «добыча полезных ископаемых», ощущают на себе сильное влияние со стороны отечественных производителей – доля отметивших этот вариант достигла 36,4%. Также значительное влияние на деятельность своих компаний отметили респонденты, занятые в финансовом секторе.

Лучше всего себя чувствуют компании из секторов «производство и распределение электроэнергии, газа и воды» и «транспорт и связь». 21,1% всех респондентов отрасли «производство и распределение электроэнергии, газа и воды» указали, что со стороны отечественных производителей они не ощущают никакого влияния; это значение на 8% больше значения в совокупных данных. В случае отрасли «транспорт и связь» половину «голосов» набрал вариант «конкуренция оказывала слабое влияние на деятельность компаний».

Рисунок 1.11.

Динамика оценок конкурентной среды: иностранные производители, работающие на территории России (%)



**При дальнейшем анализе не учитывается вариант «нет ответа».*

Воздействие конкуренции со стороны иностранных производителей, работающих в РФ, имеет гораздо меньшую значимость: 42% респондентов отрицают влияние на деятельность их компаний, следующей долей по количеству собранных ответов стал вариант «конкуренция оказывает слабое влияние» – 26%.

Динамика оценок конкуренции со стороны иностранных производителей, работающих на российском рынке, такова: в 2011-2012 годах, очевидно, влияние конкуренции признавалось большим числом компаний, чем в 2010 году. Самый высокий уровень воздействия на деятельность предпринимателей отмечался в 2012 году, когда доля ответов «конкуренция со стороны иностранных производителей, работающих на территории России, оказывает сильное влияние» достигала 15%.

Распределение оценок в 2010 году и в 2013 очень схоже, за исключением разницы в ответах «конкуренция влияет слабо».

В региональном разрезе респонденты из Уральского федерального округа обеспокоены уровнем конкуренции со стороны иностранных производителей, работающих на территории РФ, в меньшей степени, чем компании из других регионов: 50,8% участников опроса отметили вариант «конкуренция не влияет».

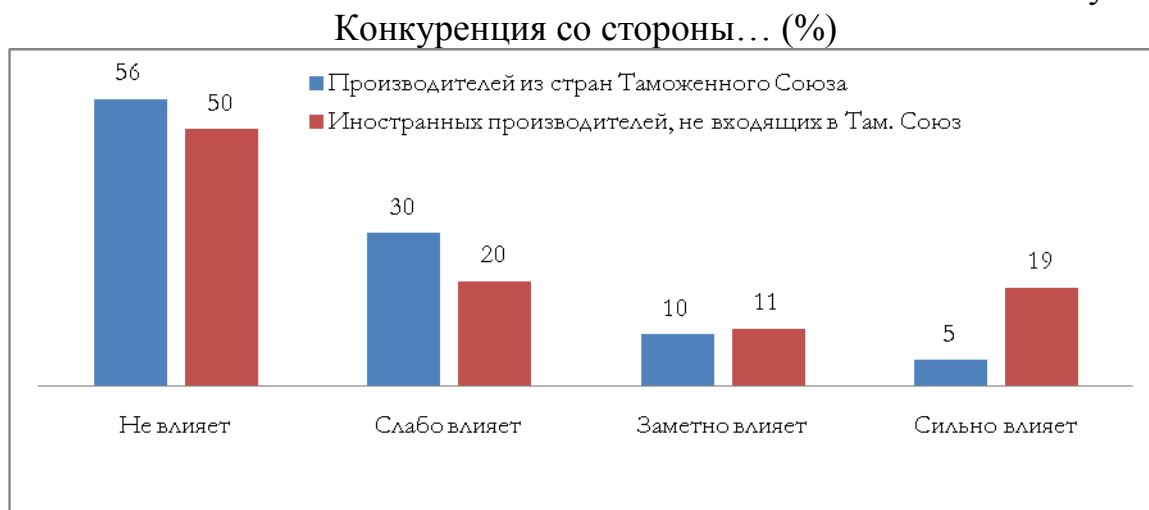
Компании из Северо-Западного и Сибирского федеральных округов, напротив, ощущают сильное воздействие такого рода конкуренции: их доля 27,3% и 25%, соответственно.

Как и в 2012 году, респонденты, занятые в отрасли «производство электроэнергии, газа и воды», не испытывали сложности с конкуренцией: 57,9% доля компаний, на деятельность которых не влияют иностранные производители, работающие на территории России (что объяснимо – иностранных игроков в этом секторе практически нет). Примерно в таком же положении находятся компании из строительного сектора, здесь доля участников опроса, не испытывающих влияние такого рода конкуренции, достигает 62,1% (доли ответов выше совокупного значения примерно на 20%).

Пятая часть компаний отрасли «обрабатывающие производства» ощущали на себе влияние конкуренции со стороны иностранных производителей, здесь доля выше совокупного значения выше на 9,3%.

На протяжении трёх лет мы спрашивали компании о различиях в конкурентном давлении компаний из Таможенного союза (учитывая активизирующуюся конкуренцию юрисдикций), и конкуренцией со стороны производителей из стран, не входящих в ТС/ЕЭП.

Рисунок 1.12.



**При дальнейшем анализе не учитывается вариант «нет ответа».*

На пятую часть компаний конкуренция со стороны импорта из стран, не входящих в Таможенный союз, оказывает сильное влияние, тогда как доля ответов «сильно влияет» в случае конкуренции со стороны производителей из стран Таможенного союза составляет всего 5%.

Здесь видна тенденция к снижению доли компаний, на которые конкуренция со стороны импорта оказывала хоть какое-либо влияние. Если в 2011 году более трети компаний указали вариант «конкуренция не влияет», то к 2013

их уже стало более половины: рост на 12% был постепенным, не резким. Интересно, что количество респондентов, испытывающих сильное влияние на свой бизнес, во все рассматриваемые годы примерно одинаковое: порядка 17-19%.

Компании из Северо-Западного и Сибирского федеральных округов отмечают скорее высокое влияние конкуренции со стороны импорта из стран, не входящих в Таможенный союз. В первом случае доля ответов «влияние сильное» составила 36,4%; во втором – 25%, и пятая часть респондентов из СФО выбрали вариант «влияние заметное». По остальным регионам значимых различий нет.

Больше всего отрицательных ответов на вопрос о влиянии конкуренции со стороны импорта было получено от компаний отраслей «финансовая деятельность» (77,8%), «производство и распределение электроэнергии, газа и воды» (73,7%), а также «строительство» (65,5%).

Изменение оценок конкуренции со стороны производителей из стран Таможенного союза характеризуется увеличением доли тех компаний, на деятельность которых влияние оказано не было: с 44% до 56%. Соответственно, снизились доли ответов, где компании могли указать на степень воздействия конкурентного давления со стороны производителей из Таможенного союза. Доля компаний, указывающих на слабое влияние такого рода конкуренции, постепенно снизилась на 8%.

Для компаний из Уральского федерального округа зафиксирована минимальная значимость влияния конкуренции со стороны импорта из стран Таможенного союза: 63,3% доля ответов «не влияет».

Компании Южного и Приволжского федеральных округов оценили уровень влияния конкуренции выше, чем другие компании: более трети респондентов выбрали вариант «компания испытывает слабое влияние» с одновременным снижением доли ответов, свидетельствующих об отсутствии конкурентного воздействия.

Согласно отраслевому анализу треть компаний сектора «обрабатывающие производства» испытывают слабое влияние на деятельность со стороны производителей стран Таможенного союза.

Для отраслей «производство и распределение электроэнергии, газа и воды» и «строительство» доля ответа «конкуренция со стороны производителей стран Таможенного союза не влияет на деятельность компании» достигает максимальных значений – 68,4% и 69%, соответственно.

1.5.3. Оценки состояния конкуренции и конкурентной среды со стороны предпринимательского сообщества

1.5.3.1. Оценки Российского союза промышленников и предпринимателей

1. Анализируя наиболее значимые планируемые изменения в законодательных актах, Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП) отмечает, что положительными для предпринимательства и полезными для конкуренции в целом, являются согласованные представителями бизнес-

сообщества и ФАС России изменения в "О защите конкуренции" и отдельные законодательные акты РФ" (далее - Законопроект, так называемый «четвертый антимонопольный пакет»), в частности, об исключении норм о реестре хозяйствующих субъектов, занимающих долю товарного рынка более 35%, об исключении норм о возможности признания доминирующим хозяйствующего субъекта с долей на рынке определенного товара менее 35%; о введении механизма контроля при создании федеральных государственных и муниципальных предприятий; об образовании в федеральном антимонопольном органе Президиума с полномочиями по даче разъяснений по вопросам практики применения антимонопольного законодательства, и досудебного обжалования решений и предписаний территориальных антимонопольных органов; о расширении применения институтов предупреждения и предостережения, за исключением положений об ограничении количества предупреждений о нераспространении норм Закона о конкуренции на отношения, урегулированные правилами конкуренции на трансграничных рынках, контроль соблюдения которых относится к компетенции ЕЭК; о нераспространении антимонопольных требования на торги, проведение которых не является обязательным в соответствии с законодательством РФ; о введении уточнений в часть 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, согласно которым действия хозяйствующего субъекта будут являться злоупотреблением доминирующим положением - в случае ущемления интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо неопределенного круга потребителей; о порядке предоставления государственных и муниципальных преференций.

2. При этом РСПП считает важным для оценки состояния конкуренции указать на те законодательные акты, как действующие, так и разрабатываемые, которые мешают бизнесу и вносят высокую степень неопределенности при ведении бизнеса.

2.1. В частности, речь идет о Федеральном законе № 44-ФЗ «О контрактной системе». С момента вступления в силу закона основным способом определения поставщика стал конкурс, хотя за время действия предыдущего законодательства о закупках аукционы доказали большую эффективность с точки зрения бюджетной экономии, предоставления равной доступности участникам размещения заказа, открытости и прозрачности процедуры выбора исполнителя. Серьезным недостатком является потеря понятийного аппарата, установленного ранее Законом № 94-ФЗ, а также правоприменительной и судебной практики, основанной на нем. Например, отсутствуют критерии определения «товаров российского происхождения», «российского товаропроизводителя».

В целом, вступление в силу Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе», оказавшегося в реальности не доработанным и не готовым к регулированию системы осуществления закупок, привело к приостановлению процедуры размещения государственного и муниципального заказа, ввело дополнительные обременения для бизнеса, и в настоящее время не позволяет на деле почувствовать улучшение конкурентной среды, приводит к увеличению уровня коррупции и ограничению конкуренции со стороны государственных и муниципальных заказчиков.

2.2. По мнению РСПП, является недоработанным предлагаемый ФАС России без согласования с бизнесом целый ряд положений Законопроекта. В частности, речь идет об отмене «иммунитета» от антимонопольного преследования для обладателей прав на интеллектуальную собственность. Данный вопрос нуждается в серьезной, комплексной проработке на предмет целесообразности таких изменений, и анализе всей системы законодательства, а не только Закона о защите конкуренции, принимая во внимание положения Конституции РФ и Гражданского кодекса РФ. Необходимо так же детально и четко разработать процедуры правоприменения и описать алгоритмы действий чиновников при определении допустимых практик для обладателей интеллектуальной собственности.

2.3. Кроме вышеуказанного, поправками в Закон «О защите конкуренции» вводится положение в статью 10, которое предусматривает установление правил недискриминационного доступа (ПНД) к товарам и услугам хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на рынке.

РСПП считает не допустимым установление ПНД для хозяйствующих субъектов, не являющихся субъектами естественной монополии.

Данное положение противоречит Конституции РФ, закрепляющей свободу экономической деятельности, положениям антимонопольного законодательства – защиты конкуренции и создания условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Введение ПНД к иным товарам, чем товары субъектов естественных монополий, может отрицательно отразиться на инвестиционном климате в Российской Федерации: инвестиции в инновационные производства сократятся, поскольку получить «недискриминационный доступ» станет проще, чем создать новое эффективное производство. Возможность установления правил недискриминационного доступа индивидуально может привести к созданию дискриминационных условий ведения предпринимательской деятельности для различных хозяйствующих субъектов (в том числе конкурентов).

Действующим законодательством, статьей 10 Закона о защите конкуренции, уже предусмотрена ответственность хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение за необоснованный отказ от заключения договора.

2.4. РСПП выражает серьезную озабоченность разработкой мер, направленных на повышение уровня защиты прав потребителей от нарушений антимонопольного законодательства через внедрение системы коллективных исков.

РСПП солидарно с позицией всего бизнес-сообщества в том, что внедрение так называемой «американской» модели коллективных исков создаст существенные правовые и экономические риски для российских компаний любой отрасли экономики и размера бизнеса. Реализация в России концепции коллективных исков, основанных на таких подходах, может губительно отразиться на многих отраслях экономики, и в особенности для предприятий высокотехнологичного сектора. РСПП считает, что следует продолжить всестороннее обсуждение данного вопроса с бизнес-сообществом.

3. РСПП представил также информацию об оценке состояния и динамики конкуренции в ресурсоснабжении. Отмечается, что в целом состояние конкуренции в этой сфере требует улучшения, при этом динамика такого состояния характеризуется отсутствием значимого улучшения положения организаций, работающих в отрасли. Это связано с отсутствием решения назревших проблем с одной стороны и принятием новых нормативно-правовых актов, ухудшающих положение дел в отрасли с другой. В частности:

3.1. Несмотря на предпринимаемые усилия по доступности энергетической инфраструктуры, ситуация с присоединением/подключением к сетям остается неудовлетворительной с точки зрения крупных потребителей энергоресурсов.

В частности, законодательно установлено, что присоединение к электрическим сетям объектов, мощностью свыше 670 кВт может осуществляться от 2 до 4 лет (пп. «б» п. 16 Правил технологического присоединения...), что представляется чрезмерным и ущемляет крупных потребителей и производителей электроэнергии. Необходимо отметить, что данные сроки установлены вне зависимости от объема необходимых для присоединения мероприятий.

Такая ситуация крайне негативным образом сказывается на всех инвесторах и снижает инвестиционную привлекательность не только отдельной отрасли, но и экономики страны в целом.

Необходимо унифицировать законодательство, касающееся передающей инфраструктуры субъектов естественных монополий, таких как тепловые сети и электрические сети, а так же сети газо- и водоснабжения. Правовое регулирование подобных объектов должно осуществляться максимально сходным образом. В частности, необходимо осуществить нормирование тарифов соответствующих сетей, а так же максимально унифицировать процедуру подключения (технологического присоединения) к сетям

3.2. Федеральный закон от 18.07.2011 N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" установил дополнительные требования по закупке товаров, работ, услуг организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения.

Под действие такого закона попадают в том числе организации, осуществляющие торговлю электрической и тепловой энергией как по регулируемым, так и по нерегулируемым ценам. В результате складывается абсурдная ситуация, при которой организация, работающая на конкурентном рынке электрической энергии, вынуждена совершать целый ряд действий, ограничивающих возможность заключения такой организацией договоров закупки любых товаров, работ, услуг в случае, если такая организация осуществляет так же торговлю электрической или тепловой энергией по регулируемым ценам. При этом организация вынуждена осуществлять покупку по специальной процедуре все товаров, работ, услуг, а не только товаров, работ, услуг относящихся непосредственно к регулируемым видам деятельности.

Кроме того, ограничения распространяются на дочерние общества таких организаций, при том, что такие общества могут не иметь вообще никакого отношения к регулируемым видам деятельности.

Это дискриминирует комбинированную выработку, а так же организации, владеющие тепловыми сетями и их дочерние общества – то есть дискриминирует наиболее устойчивые в финансовом отношении организации, осуществляющие выработку наиболее выгодных с технической точки зрения товаров рынка энергетики, искусственно усугубляя ситуацию с конкуренцией в пользу владельцев конденсационных электростанций.

Необходимо исключить из-под действия 223-ФЗ закупку товаров, работ, услуг, не связанных непосредственно с регулируемыми видами деятельности

3.3. В отношении трансфертного ценообразования (Федеральный закон от 18.07.2011 года № 227-ФЗ) предлагается

А) Инициировать вопрос о внесении изменений в п.9 ст. 105.14 раздела V.I первой части НК РФ в отношении того, чтобы сумма доходов за календарный год определялась путем сложения сумм полученных доходов с одним взаимозависимым лицом;

без учета доходов по сделкам, в отношении которых предусмотрено государственное регулирование цен посредством установления цены уполномоченным органом исполнительной власти;

Б) Распространить действие п.9 ст.105.3 для признания цен рыночными в целях налогообложения на цены в сделках между взаимозависимыми лицами, установленные по результатам торгов, проведенных в соответствие с требованиями Федерального закона № 223-ФЗ от 18.07.11г.;

В) Исключить пп.1 п.2 ст.105.14 в части признания сделок контролируемыми между взаимозависимыми лицами, являющимися резидентами РФ, если сумма доходов по сделкам (сумма цен сделок) между указанными лицами за соответствующий календарный год превышает 1 млрд.руб.

3.4. Крайне неудовлетворительной остается ситуация с раскрытием информации субъектами предпринимательской деятельности в сфере электро- и теплоснабжения.

Общий объем данных, представляемых и раскрываемых организациями, осуществляющими производство и/или передачу энергетических ресурсов в соответствии с различными нормативно-правовыми документами составляет порядка 3500 отчетов, причем более 3/4данных дублируются или могут быть получены путем осуществления математических операций с иными, так же представляемыми в государственные органы, данными. Необходимо:

- систематизировать всю предоставляемую информацию, исключить ее дублирование, сгруппировать и выделить основные предоставляемые данные.

- представлять основные данные один раз по принципу «одного окна» на единый госпортал раскрытия информации, созданный в сети Интернет.

Организация должна один раз представлять необходимую информацию (данные) на портал. Далее такая информация (данные) должна обрабатываться в автоматическом режиме. В случае, если какие-либо данные является производными от других данных, подлежащих раскрытию, получение таких данных должно осуществляться в автоматическом режиме с помощью программного обеспечения портала.

3.5. Обращает на себя внимание состояние дел по проверке организации к готовности к работе в осенне-зимний период.

В настоящее время организации подвергаются проверкам и контролю в отношении состояния опасных производственных объектов, осуществления строительства (государственный строительный надзор), соблюдения законодательства в сфере охраны окружающей среды, а так же в отношении соблюдения требований пожарной безопасности. Данный контроль осуществляется Ростехнадзором и службами МЧС.

Проверка организации к готовности к работе в осенне-зимний период проверяет ничего нового по сравнению с приведенными выше проверками, проводится теми же самыми организациями, либо с применением выданных соответствующими организациями документов. Следовательно, такие проверки носят характер необоснованно ограничивающих предпринимательскую деятельность и должны быть исключены.

Фактически, регламент проверок организаций к готовности к работе в осенне-зимний период был разработан и применялся как внутренний документ РАО ЕЭС, не обязательный для сторонних организаций. Механический перенос опыта одной организации на все организации, с разными условиями работы, без учета региональных и организационных особенностей смысла не имеет.

3.6. Земельное законодательство не соответствует законодательству об осуществлении подключения к сетям ресурсоснабжения.

В частности, на настоящий момент практически невозможно соблюсти сроки подключения объекта заявителя к тепловым сетям в связи с тем, что такие сроки не совпадают со сроками получения землеотвода и оформления земельных участков для осуществления работ, необходимых для осуществления подключения. Согласно Правилам подключения к системам теплоснабжения нормативный срок подключения не может превышать для теплопотребляющих установок 18 месяцев с даты заключения договора о подключении (п.31). Только получение всех необходимых разрешений на строительство может занять сходный срок, без учета времени, необходимое на само осуществление строительства.

Нарушение сроков подключения, сроков заключения договоров на подключение является нарушением антимонопольного законодательства, за которое предусмотрены существенные штрафы КоАП РФ, вплоть до оборотных штрафов (ст.14.31).

3.7. Одной из основных проблем является создание муниципалитетами аффилированных организаций – МУПов или обществ с ограниченной ответственностью и наделение их полномочиями по работе с конечными потребителями. Наделение таких организаций полномочиями по работе с конечными потребителями осуществляется с использованием административного ресурса соответствующего органа власти. В результате указанные организации имеют необоснованные преимущества по сравнению с прочими участниками рынка, что должно рассматриваться как ограничение конкуренции.

Ситуацию усугубляет крайне распространенная недобросовестность подобных аффилированных организаций. Это приводит к значительным задержкам платежей за поставленные ресурсы такими организациями и убыткам всех добросовестных участников рынка, что значительно уменьшает возможности для развития конкуренции. При этом взыскание задолженности как с МУПов, так

и с ООО значительно затруднено в связи с отсутствием у таких организаций значимого объема имущества.

Необходимо предусмотреть предоставление муниципальных гарантий всеми МУПами, участвующими в теплоснабжении, а так же всеми организациями, не имеющими достаточного имущества для обращения на него взыскания.

3.8. По прежнему существует проблема неоднозначности правоприменительной практики со стороны территориальных органов Федеральной антимонопольной службы. Имеются прецеденты, когда по сходным правонарушениям УФАС применяли различные меры ответственности по отношению к различным лицам, участвующим в деле.

1.5.3.2. Оценки Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ»

Оценка состояния конкуренции и конкурентной среды на рынках с участием государственных и муниципальных унитарных предприятий

Согласно пункту 3 Дорожной карты "Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики" к августу 2014 года Минэкономразвития и ФАС России должны подготовить предложения о поэтапном выводе с конкурентных рынков федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП), за исключением предприятий, осуществляющих деятельность в сферах, связанных с обеспечением обороны и безопасности государства, а также включенных в перечень стратегических предприятий.

«ОПОРА РОССИИ» также занимается проработкой данного вопроса в рамках межведомственной рабочей группы Правительства РФ по мониторингу и контролю фактического исполнения дорожной карты «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики».

Основной задачей является определение перечня таких приоритетных конкурентных рынков (где доля ГУП и МУП достаточно велика и это является препятствием для развития частных компаний, уровня конкуренции в целом).

Также необходимо определить механизмы, с помощью которых ГУП и МУП можно вывести с данных рынков.

В последние годы отмечается увеличение числа создаваемых муниципальных предприятий на конкурентных рынках в области оказания услуг, что сдерживает частные предпринимательские инициативы (например, муниципальные перевозки пассажиров, консалтинговые услуги, обеспечение лекарствами и т.д.).

Между тем, указанные предприятия имеют высокие приоритеты в получении бюджетных средств без конкурса (субвенции, субсидии, бюджетные средства на покупку техники и комплектующих), при проведении тендеров и т.д.

В соответствии со 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к полномочиям органов МСУ отнесены: создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения; создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания; обеспечение

условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения и т. д.

Именно эта связка «полномочие=собственность» является основой деятельности муниципальных предприятий по видам экономической деятельности, где вполне успешно могло бы развиваться малое и среднее предпринимательство.

По данным Росстата на начало 2013 года на территории РФ действует 23 700 муниципальных унитарных предприятий. 20% занято в коммунальной сфере (производство, передача и распределение газ, пара и горячей воды), 18% - занимаются операциями с недвижимым имуществом, в основном посредническими, 13% - в оптовой и розничной торговле. То есть, если в одном муниципалитете действует 5–6 МУПов, то они полностью «закрывают» нишевые рынки, на которых возможна деятельность МСП.

Что касается перечня конкурентных рынков, то в первую очередь хочется отметить рынки здравоохранения и пассажирских перевозок. (Здесь у нас есть конкретные примеры, кейсы).

Значение ФГУП на рынке здравоохранения очень велико. В настоящее время существует несколько групп предприятий, подведомственных Министерству здравоохранения и Минтруду (до 2012 года Минздравсоцразвития). А именно:

1. Федеральное государственное унитарное предприятие «ЦИТО» Министерства здравоохранения Российской Федерации (ЦИТО)

2. Федеральное государственное унитарное предприятие Научно-производственное объединение "Микроген" при Минздраве Российской Федерации (ФГУП "НПО "Микроген" МЗ РФ) - 14 государственных унитарных предприятий, производящих традиционные и новейшие медицинские препараты. Предприятия НПО "Микроген" находятся в 13 субъектах Российской Федерации: в Москве, Екатеринбурге, Иркутске, Махачкале, Нижнем Новгороде, Омске, Перми, Ставрополе, Томске, Тюмени, Уфе, Хабаровске и Белореченске.

3. ФГУП «Ремонтно-строительное управление» Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации

4. Федеральное государственное унитарное предприятие “Научно-исследовательский институт гигиены, профпатологии и экологии человека” Федерального медико-биологического агентства (ФГУП «НИИ ГПЭЧ» ФМБА России)

5. Сеть протезно-ортопедических предприятий, таких как Федеральное государственное унитарное предприятие «Пятигорское протезно-ортопедическое предприятие» Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации и ФГУП «Пензенское протезно-ортопедическое предприятие» Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации и др.

6. МЕДИОЭКСТРИМ № 156 ФГУП Федеральное управление при МЗ РФ

7. Гостиница «ФГУП Медсервис МЗ»

8. Институт пластической хирургии и косметологии МЗ РФ (ФГУП)

9. Федеральное государственное унитарное предприятие "Научно-исследовательский институт труда и социального страхования" Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Приведенный список неполон, ведомственная принадлежность указана по имеющимся сегодня открытым источникам.

Причем, стоит отметить, что, несмотря на подведомственность ФГУП Минздраву России и Минтруду России, предприятия занимаются видами деятельности не только в сфере здравоохранения и социальной защиты. Например, ФГУП «Микроген», подведомственный Минздраву, производит вакцины, лекарства и субстанции, протезноортопедические изделия и обувь; ФГУП «Медсервис» - оказывает гостиничные услуги.

Кроме того, существует группа ФГУП, которые выполняют НИОКР или НИР в интересах Минздрава и Минтруда и другие работы (типографии, ДЕЗ, конторы по консультированию и помощи при подготовке пакетов документов к проведению самой процедуры лицензирования).

Деятельность вышеуказанных предприятий оказывает негативное влияние на малый бизнес. Конкурировать с подобными организациями крайне сложно.

Что касается сферы пассажирских перевозок, то ярким примером тут может служить город Красноярск. Здесь 3 муниципальных предприятия обеспечивают перевозку до 60% пассажиров в г. Красноярске, получают до 90% из бюджета; не на конкурсной основе получают средства на закупку транспортных средств. Кроме того, имеют преференции в выборе маршрутов.

Целесообразно проработать вопрос о мерах по ограничению права создания и сохранения предприятий муниципальными образованиями в конкурентных сферах экономической деятельности, например:

- установить перечень видов экономической деятельности, в которых необходимо ограничение или ликвидация муниципальных предприятий;
- учитывать долю малого бизнеса в сфере при предоставлении трансфертов муниципалитетам.

Работа по данному направлению должна носить среднесрочный характер и на первом этапе охватывать муниципальные образования с экономикой, способной генерировать создание компаний в таких сферах.

Оценка состояния конкуренции в сфере розничной торговли

В феврале 2014 г. «ОПОРА РОССИИ» провела мониторинг реализации ФЗ "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации". В опросе приняли участие 300 представителей торгового бизнеса: торговые сети; поставщики продукции; несетевая торговля; нестационарная торговля.

Основные тенденции в сфере торговли, отмеченные респондентами:

1. увеличение в регионах числа торговых сетей – отметили 80 % респондентов;
2. сокращение объектов несетевой торговли и нестационарной торговли – отметили 60 % респондентов.

Проблемы несетевой торговли

Подавляющее большинство опрошенных предпринимателей (более 90 %) отмечают, что ситуация с нестационарной торговлей не изменилась или даже ухудшилась после принятия Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

По мнению предпринимателей, во многом это связано с тем, что местные органы власти использовали новое законодательство, а также новые схемы размещения нестационарных объектов для перераспределения объектов от одних хозяйствующих субъектов другим.

Представители малого бизнеса считают, что необходимы меры по ограничению деятельности торговых сетей. Основные меры, предложенные участниками опроса:

- введение предельной совокупной доля присутствия торговых сетей в регионе на уровне 25% - 78% респондентов;
- ограничение работы торговых сетей в вечернее и ночное время, а также в выходные и праздники – 55% респондентов;
- введение требований по площади к стоянкам автомобильного транспорта возле гипермаркетов – 33% респондентов;
- снижение предельных сроков оплаты по договорам поставки – 28% респондентов.

Предприниматели более чем в половине субъектов РФ отмечают отсутствие утвержденной на местном или региональном уровне процедуры предварительного обсуждения и ознакомления предпринимательского сообщества с планируемым размещением нестационарных торговых объектов.

Федеральным законом предусмотрено лишь, что схема размещения нестационарных торговых объектов и вносимые в нее изменения подлежат опубликованию. Необходимость опубликования проектов схемы или изменений не предусмотрена. Лишь в некоторых регионах (Санкт-Петербург, Ульяновская область) существует процедура обсуждения.

Так, в Санкт-Петербурге вопросы утверждения схемы либо ее изменения в обязательном порядке подлежат обсуждению на заседаниях Общественного совета по поддержке малого и среднего предпринимательства. В Ульяновской области по поручению губернатора в состав рабочих групп, разрабатывающих схемы, в обязательном порядке введены представители общественных объединений предпринимателей.

Практика обсуждения схем размещения дает возможность предпринимательскому сообществу вносить предложения по включению тех или иных объектов в схему, обосновывать необходимость включения (исключения) объектов.

Федеральным законом предусмотрено, что утверждение схемы размещения нестационарных торговых объектов, а также внесение в нее изменений, не может служить основанием для пересмотра мест размещения нестационарных торговых объектов, эксплуатация которых были начаты до утверждения схемы.

Вместе с тем предприниматели в ряде регионов отмечают, что местные власти находят способы ухода от соблюдения данного требования.

Так, в Иркутской области пересмотр мест размещения нестационарных объектов произошел после утверждения схемы. Администрация г. Иркутск принимала решение о проведении аукционов и непродлении договоров аренды без учета средств, вложенных предпринимателями в ремонт нестационарных объектов, обустройство прилегающей территории и пр.

Предприниматели Мурманской области (г. Мурманск) отмечают, что после утверждения в их городе схемы размещения нестационарных объектов ни разу не принималось решение о предоставлении новых мест под такие объекты. В результате предприниматели лишены возможности развивать свой бизнес.

В ряде регионов (Москва, Нижегородская область) хозяйствующие субъекты отмечают практику отнесения стационарных торговых объектов к нестационарным.

В соответствии с Федеральным законом к стационарным торговым объектам относятся торговые объекты, представляющий собой здание или часть здания, прочно связанные фундаментом и присоединенные к сетям инженерно-технического обеспечения. Так, павильоны подпадают под определение стационарного торгового объекта. Это также подтверждается и Налоговым кодексом, который определяет павильоны как строение, имеющее торговый зал и рассчитанное на одно или несколько рабочих мест.

Однако местные администрации включают такие торговые объекты в схему размещения нестационарных торговых объектов. Для хозяйствующих субъектов это означает необходимость помимо договора аренды земельного участка, на котором размещен павильон, заключать на аукционной основе договор размещения нестационарного торгового объекта. В результате на предпринимателей законно осуществлявших свою деятельность местные власти налагают дополнительные финансовые и административные обязанности.

Ярким примером такой ситуации является Нижегородская область. Правительством области утверждено постановление, предусматривающее, что мелкорозничная торговля и оказание услуг объектами мелкорозничной сети на территории Нижегородской области осуществляется в местах, отведенных органами местного самоуправления. Т.е. Правительство незаконно наделило местные органы власти правом определять места размещения не только нестационарных мелкорозничных торговых объектов, но и стационарных, что не предусмотрено федеральным законодательством. В результате в схему размещения нестационарных торговых объектов незаконно включены павильоны и киоски, являющиеся стационарными объектами.

Таким образом, из вышесказанного следует, что чиновники вводят в заблуждение предпринимателей, имеющих объекты стационарные с договорами аренды земли и вынуждают их заключать сомнительные по своей сути договора на размещение нестационарных торговых объектов по утвержденным регламентам на муниципальные услуги.

Проблемы поставщиков

Анализ сложившийся договорной практики между торговыми сетями и поставщиками товаров позволяет сделать вывод о том, что принятие Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации" и введения

различных запретов по взиманию выплат и бонусов с поставщиков не привело к снижению общего объема выплат в пользу торговых сетей.

Практика реализации Закона о торговле в части реагирования антимонопольных органов на нарушения антимонопольных правил для торговых сетей и поставщиков, а также правил в связи с заключением и исполнением договора поставки продовольственных товаров, установленных Законом о торговле, сводится к следующим двум проблемам:

Указанные в Законе о торговле ограничения по взиманию выплат и бонусов с поставщиков компенсируются взимаемыми выплатами по договорам возмездного оказания услуг, в которых большинство поставщиков не нуждается, однако они вынуждены заключать подобные договоры, поскольку торговые сети обуславливают заключение договора поставки заключением договора возмездного оказания услуг, несмотря на запрет понуждения к заключению договора возмездного оказания услуг, направленных на продвижение продовольственных товаров, установленный статьей 9 Закона о торговле.

По данным мониторинга «ОПОРЫ РОССИИ» на сегодняшний день сохраняется практика поставки продукции в торговые сети по более низкой цене, чем в объекты несетевой торговли. О такой практике сказали 53% поставщиков. При этом большинство предпринимателей (71%) не имеет возможность отклонять невыгодные условия поставки товара при заключении договоров с сетью.

Сложилась диспропорция в размерах штрафных санкций по договору поставки, применяемую к торговой сети и поставщику, в случае нарушения условий поставки. Размер санкций, предъявляемых к поставщику, зачастую является чрезмерно высоким и не учитывает реальные убытки торговой сети, связанные с нарушением поставщиком условий поставки. Например, договора поставки предусматривают выплаты до 60% от суммы недопоставленного по количеству или поставленного с опозданием (даже на несколько часов) товара. В данном случае убытки торговой сети в основном связаны с необходимостью корректировки графика разгрузки транспорта, и эти расходы эти должны компенсироваться поставщиком, допустившим такое нарушение.

1.5.4. Оценки состояния конкурентной среды в Российской Федерации с использованием мировых рейтингов

Всемирный экономический форум (ВЭФ) проводит обширное исследование конкурентоспособности стран. Число стран, участвующих в исследовании, ежегодно расширяется, в 2012 году - 144 страны, в 2013 году – 148 стран. Рейтинги конкурентоспособности основаны на комбинации общедоступных статистических данных и результатов опроса руководителей компаний. На основе методики, разработанной ВЭФ, для каждой из стран рассчитывается интегральный индекс конкурентоспособности, который определяется 12 факторами, приведенными в таблице 1.10. Значение индекса конкурентоспособности определяет место страны в рейтинге конкурентоспособности. Числовые значения индикаторов находятся в интервале от 1 до 7 баллов.

Таблица 1.10.

Индикаторы, определяющие рейтинг конкурентоспособности	Швейцария	Сингапур	Азербайджан	Россия	Казахстан	Украина	Киргизия
Качество институтов	7	3	59	121	55	137	133
Инфраструктура	6	2	69	45	62	68	122
Макроэкономическая стабильность	11	18	8	19	23	107	113
Здоровье и начальное образование населения	12	2	109	71	97	62	107
Высшее образование и профес. подготовка	4	2	87	47	54	43	97
Эффективность рынка товаров и услуг	6	1	71	126	56	124	116
Эффективность рынка труда	2	1	30	72	15	84	96
Развитость финансового рынка	11	2	88	121	103	117	112
Технологический уровень	9	7	50	59	57	94	129
Размер внутреннего рынка	40	34	72	7	54	38	120
Конкурентоспособность компаний	2	17	70	107	94	97	130
Инновационный потенциал	2	9	51	78	84	93	145

По данным доклада ВЭФ «Глобальная конкурентоспособность 2013-2014» Российская Федерация получила 4,25 балла (64 место среди 148 стран мира). Значение индекса России за год улучшилось – в 2012 году Россия получила 4,20 балла (67 место среди 144 стран мира). В таблице 1.11 представлены рейтинг и данные об индексах отдельных стран в отчетах ВЭФ.

Таблица 1.11.

Страна	Рейтинг 2014 -2013 (148 стран)	Индекс 2014 - 2013	Рейтинг 2013 -2012 (144 страны)	Индекс 2013 - 2012	Рейтинг 2012 - 2011 (142 страны)	Индекс 2012 - 2011	Рейтинг 2011 - 2010 (139 стран)	Индекс 2011 - 2010
Швейцария	1	5,67	1	5,72	1	5,74	1	5,63
Сингапур	2	5,61	2	5,67	2	5,63	3	5,48
Азербайджан	39	4,51	46	4,41	55	4,31	57	4,29
Россия	64	4,25	67	4,20	66	4,21	63	4,24
Казахстан	50	4,41	51	4,38	72	4,18	72	4,12
Украина	84	4,05	73	4,14	82	4,00	89	3,90
Киргизия	121	3,57	127	3,44	126	3,45	121	3,49

В таблице 1.12 представлены данные индикаторов, определяющих рейтинг конкурентоспособности для Российской Федерации за 2012 и 2013 года. Переходя к индикаторам, определяющим рейтинг конкурентоспособности, можно отметить (таблица 1.12), что по сравнению с 2012 годом в 2013 году Россия поднялась по большинству позиций, в частности, на 12 позиций по таким факторам, как «Качество институтов», «Эффективность рынка труда» и «Конкурентоспособность компаний», на 9 позиций – «Развитость финансового рынка», на 8 позиций – «Эффективность рынка товаров и услуг», на 7 позиций – «Инновационный потенциал», на 5 позиций – «Высшее образование и профессиональная подготовка», на 3 позиции – «Макроэкономическая стабильность» и на 2 позиции – «Инфраструктура». Осталось неизменной позиция по фактору «Размер внутреннего рынка».

Сравнение России с другими странами показало (таблица 2), что ее сильными сторонами является макроэкономическая стабильность (19 место),

большой внутренний рынок (7 место), довольно развитая инфраструктура (45 место) и большое внимание к высшему образованию и профессиональной подготовке (45 место). Слабыми сторонами являются низкое качество институтов (121 место), недостаточная развитость финансовых рынков (121 место) и низкая эффективность рынка товаров и услуг (126 место).

Таблица 1.12.

Значения индикаторов для Российской Федерации

Индикаторы, определяющие рейтинг конкурентоспособности	2012	2013	изменение за год
Качество институтов	133	121	+12
Инфраструктура	47	45	+2
Макроэкономическая стабильность	22	19	+3
Здоровье и начальное образование населения	65	71	-6
Высшее образование и профессиональная подготовка	52	47	+5
Эффективность рынка товаров и услуг	134	126	+8
Эффективность рынка труда	84	72	+12
Развитость финансового рынка	130	121	+9
Технологический уровень	57	59	-2
Размер внутреннего рынка	7	7	0
Конкурентоспособность компаний	119	107	+12
Инновационный потенциал	85	78	+7

В целях анализа состояния конкуренции наибольший интерес среди факторов, используемых в исследовании ВЭФ, представляет такой фактор как «эффективность функционирования товарных рынков», который лежит в основе функционирования рыночной экономики, определяется рядом индикаторов, представленных в таблице 1.13, является ключевым фактором повышения производительности. Эффективные товарные рынки позволяют достичь более высокого уровня производительности за счет конкуренции. Как отмечено в исследовании, в целях повышения эффективности рынков в переходный период развития экономики основное внимание должно уделяться повышению уровня интенсивности конкуренции и антимонопольной политике.

Фактор «эффективность функционирования товарных рынков» является качественным отражением экономической ситуации, а именно уровня конкуренции, наличия барьеров для ведения торговли и инвестирования.

Одним из ключевых показателей, определяющих эффективность функционирования товарных рынков, является показатель «интенсивности конкуренции на товарных рынках».

В таблице 1.14 представлена динамика рейтинга России по показателям, определяющим фактор «эффективность функционирования товарных рынков» в 2013 году по сравнению с 2012, 2011 и 2010 годами. Как видно из таблиц 1.13 и 1.14, в 2013 году по сравнению с 2012 годом наблюдается улучшение по большинству позиций. Особенно необходимо отметить улучшение (хотя и не слишком значимое), показателей, непосредственно оценивающих состояние конкуренции и конкурентную среду («Интенсивность конкуренции на товарных рынках», «Распространенность доминирования на рынках», «Эффективность антимонопольной политики» и «Барьеры входа на рынок»).

Таблица 1.13.

Фактор «эффективность функционирования товарных рынков»

Наименование базового индикатора	Единица измерения	Значение показателя для Российской Федерации				среднее значение по странам
		2013 г.	2012 г.	2011 г.	2010 г.	2012 г.
Интенсивность конкуренции на товарных рынках	Баллы	4,5	4,0	4,0	4,1	4,9
Распространенность доминирования на рынках	Баллы	3,5	3,3	3,3	3,4	3,8
Эффективность антимонопольной политики	Баллы	3,5	3,4	3,4	3,4	4,1
Влияние налогообложения на сферы труда и инвестирования	Баллы	3,0	2,9	3,1	3,2	3,8
Тяжесть налогового бремени	% от прибыли	54,1	46,9	46,5	48,3	нет данных
Количество процедур, необходимых для начала бизнеса	Шт.	8	9	9	9	нет данных
Время, необходимое для начала бизнеса	Дни	18	30	30	30	нет данных
Обременительность с/х политики	Баллы	3,0	3,0	3,2	3,3	3,8
Барьеры входа на рынок	Баллы	3,8	3,5	3,5	3,5	4,3
Тарифы на внешнюю торговлю	%	9,4	10,3	11,0	11,6	нет данных
Распространенность иностранной собственности	Баллы	3,4	3,4	3,5	3,6	4,6
Влияние на прямые иностранные инвестиции	Баллы	3,6	3,5	3,6	3,6	4,4

Таблица 1.14.

Фактор «эффективность функционирования товарных рынков»

Наименование базового индикатора	место России в рейтинге				Динамика в рейтинге за
	2013 г.	2012 г.	2011 г.	2010 г.	год
Интенсивность конкуренции на товарных рынках	113	124	124	115	+11
Распространенность доминирования на рынках	93	107	101	88	+14
Эффективность антимонопольной политики	116	124	111	108	+8
Влияние налогообложения на сферы труда и инвестирования	125	121	106	97	-4
Тяжесть налогового бремени	124	121	95	95	-3
Кол-во процедур, необход. для начала бизнеса	88	97	94	88	+9
Время, необходимое для начала бизнеса	78	104	98	93	+26
Обременительность сельскохоз. политики	134	133	130	121	-1
Барьеры входа на рынок	124	132	134	133	+8
Тарифы на внешнюю торговлю	103	106	109	111	+3
Распространенность иностранной собственности	132	133	129	126	+1
Влияние на прямые иностранные инвестиции	121	128	123	127	+7

Рейтинг Doing business. Одним из важнейших международных исследований в области делового климата, является анализ «Ведение бизнеса», проводимый группой Всемирного банка. Данный обзор направлен на сравнение стран по показателю «регулирование бизнеса», и, кроме того на анализ динамики

изменений условий развития бизнеса с момента первого опубликования отчета в 2005 году.

Таблица 1.15.

«Легкость ведения бизнеса 2014»

Страна	Рейтинг легкости ведения бизнеса	Регистрация предприятий	Получение разрешения на строительство	Подключение к системе электроснабжения	Регистрация собственности	Кредитование	Защита инвесторов	Налогообложение	Международная торговля	Обеспечение исполнения контрактов	Разрешение неплатежеспособности
Сингапур	1	3	3	6	28	3	2	5	1	12	4
США	4	20	34	13	25	3	6	64	22	11	17
Германия	21	111	12	3	81	28	98	89	14	5	13
Россия	92	88	178	117	17	109	115	56	157	10	55
Казахстан	50	30	145	87	18	86	22	18	186	27	54
Украина	112	47	41	172	97	13	128	164	148	45	162
Бразилия	116	123	130	13	107	109	80	159	124	121	135
Китай	96	158	185	119	48	73	98	120	74	19	78
ЮАР											
Индия	134	179	182	111	92	28	34	158	132	186	121

Согласно рейтингу, Российская Федерация (для расчета использовались данные по г. Москве), с каждым годом улучшает условия ведения бизнеса. В 2014 году за год она поднялась на 20 позиций и по итогам этого года заняла 92 место из 189 стран, в 2013 году - 112 место из 185 стран, в 2011 году, 118 место из 183 стран, в 2010 году Россия занимала 123 место.

Как видим, в данном рейтинге, по многим показателям Россия находится ниже 100 позиции, например, по таким, как подключение к системе электроснабжения, кредитование, защита инвесторов, международная торговля, получение разрешения на строительство.

1.5.5. Оценки деятельности ФАС России по антимонопольному контролю и развитию конкуренции

Оценка независимого международного издания «Global Competition Review» («Всемирный обзор по конкуренции»).

Независимое международное издание «Global Competition Review» («Всемирный обзор по конкуренции») (ВОК) ежегодно публикует Международный Рейтинг эффективности деятельности конкурентных ведомств (далее – Рейтинг). Рейтинг формируется на основании независимой экспертной оценки представителей зарубежной юридической и деловой общественности, в соответствии с определенными критериями, разработанными данным изданием. Оценка осуществляется по 5-ти балльной шкале с разбивкой ведомств по количеству баллов (звёзд) на группы: элита, очень хорошо, хорошо, удовлетворительно. В каждом отчетном периоде ВОК публикует результаты Рейтинга за предыдущий год.

По итогам 2012 года российскому антимонопольному органу удалось подтвердить свои показатели в Рейтинге. ФАС России получила оценку

«хорошо», оказавшись в одной группе с конкурентными ведомствами таких передовых стран мира, как Австрия, Норвегия, Португалия, Финляндия, Швеция, Венгрия, Польша, Чехия, Южная Африка и других стран (на фоне возросшей конкуренции, связанной с сокращением числа ведомств, достойных включения в Рейтинг 2012 года, до 40).

ВОК отметил стабильность эффективности работы ФАС России. Увеличение пороговых значений для слияний, ведение институтов «предупреждения» и «предостережения» способствовало снижению количества возбужденных дел, позволив тем самым сосредоточить основные усилия на борьбе с наиболее злостными нарушениями конкурентного законодательства, такими как картели. Эксперты признают, что «ведомство стало более опытным в расследовании сложных дел и дел по картелям». Кроме того, подчеркивается тот факт, что «ведомство предприняло серьезные шаги в целях усиления международного сотрудничества», в т.ч. при расследовании картельной деятельности.

Оценка Комитета по конкуренции ОЭСР.

В рамках переговорного процесса по присоединению России к этой влиятельной международной организации в июне 2013 года Комитет по конкуренции ОЭСР принял решение о соответствии конкурентной политики и законодательства России стандартам ОЭСР. По итогам указанного заседания в ФАС России поступило официальное письмо с изложением принятого решения и рекомендациями членов Комитета по конкуренции ОЭСР, на которые российским органам власти следует обратить внимание в дальнейшей работе. К числу таких рекомендаций, в том числе, относятся:

- улучшение качества экономического анализа и его применения в конкурентном правоприменении и в поддержке судебных решений;
- улучшение взаимосвязанности между конкурентным законодательством и уголовным кодексом, в частности устранение уголовной ответственности за повторное злоупотребление доминирующим положением;
- обеспечение возможности российским компаниям сотрудничать с конкурентными ведомствами зарубежных стран при расследованиях ими нарушений конкурентного законодательства;
- обеспечение антимонопольного органа необходимыми ресурсами в целях эффективного решения задач по развитию конкуренции и осуществления правоприменительной деятельности.

Оценка Некоммерческого партнерства «Объединение Корпоративных Юристов» (ОКЮР)¹³

Весной 2013 года, наряду с другими общественными организациями, члены ОКЮР приняли активное участие в подготовке ежегодного доклада о состоянии конкуренции в Российской Федерации.

¹³ По материалам выступления А.К. Нестеренко, Президента Некоммерческого партнёрства «Объединение Корпоративных Юристов» на Форуме газеты «Ведомости» 25.10.2013

Итак, что вызывает одобрение членов ОКЮР¹⁴. В целом за 2013 год отмечается, что ФАС России продолжает курс на защиту и развитие конкуренции в российской экономике. 28 декабря 2012 Распоряжением Правительства Российской Федерации была утверждена «дорожная карта» "Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики". В рамках дорожной карты в 2013 году были запланированы и реализованы крайне важные мероприятия как по улучшению работы ФАС России, так и по развитию конкуренции.

Также в 2013 году ФАС России приступила к реализации мероприятий, направленных на упрощение деятельности предпринимателей в рамках антимонопольного регулирования. Еще многое предстоит сделать, и не все мероприятия принесли ощутимые результаты, но первый шаг сделан. По мнению членов ОКЮР, это серьезное системное достижение ФАС России.

В деятельности ФАС в 2013 году необходимо отметить следующие важные достижения:

1) Радует высокий уровень взаимодействия Службы с общественными организациями для более эффективной реализации своих функций в интересах общества и получения «обратной связи». Взаимодействие ФАС России с банковским и страховым сообществом за последние годы очень продуктивное, выстроено на уровне диалога. Конструктивное взаимодействие с центральным аппаратом ФАС России по защите конкуренции в области электроэнергетики.

2) Совершенствование бизнес-процессов внутри ФАС России, направленных на повышение прозрачности процесса принятия решений. «Я участвовал в рабочей группе по этому вопросу и мне очень понравилось работать с Управлением по рекламе и недобросовестной конкуренции ФАС» - мнение руководителя правового департамента крупной компании.

3) Положительно расценено принятие Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования в РФ на период 2013-2024 гг., Плана деятельности ФАС России на 2013-2018 годы. Принятие указанных документов, несомненно, повысило прозрачность деятельности ФАС России и планов дальнейшего развития антимонопольного регулирования.

4) Сближение подходов российского антимонопольного законодательства с принятыми и уже отработанными в ЕС. Например, разработка ФАС России «Разъяснений по порядку и методике анализа соглашений о совместной деятельности», хотя должно быть более четко определено на законодательном уровне, в каких случаях и в каком порядке ФАС России согласовывает хоз. субъектам возможность заключения Соглашений о совместной деятельности.

5) Расширение применения института предостережения и предупреждения незначительных нарушений антимонопольного законодательства. Положительный момент данных процедур заключается в том, что соблюдение

¹⁴ Членам ОКЮР – юристам более 150 крупных компаний были заданы вопросы:

1. Какие действия ФАС России в 2013 году заслуживают положительной оценки?
2. Какие действия ФАС России в 2013 году вызвали неодобрение бизнеса?
3. Ваши ожидания от ФАС России?

лицом вынесенных в его адрес предупреждения или предостережения позволяет избежать преследования антимонопольного органа, и, соответственно, санкций.

В 2013 ФАС России активно применял эти меры, что само по себе является положительным. При этом у лиц, в чей адрес вынесено предупреждение или предостережение, имеется возможность обжаловать акт в суд, что дает ему возможность продолжать прежнюю хозяйственную деятельность без учета предупреждения или предостережения.

6) В 2013 году антимонопольным органом инициирован ряд поправок в Закон о защите конкуренции, в число которых входит возможность обжалования решений и предписаний территориальных управлений ФАС России. Ранее проверка ФАС России решений и предписаний своих территориальных органов была предусмотрена лишь в рамках соблюдения регламента антимонопольной службы, т.е. исключительно по процессуальным основаниям.

7) Достижения ФАС России в совершенствовании антимонопольного регулирования в конкретных секторах экономики:

- Положительной оценки в области банковской деятельности заслуживают инициатива ФАС России, направленная на исключение из законодательства положений, устанавливающих преимущества для отдельных хозяйствующих субъектов, а также уточнение обоснованных критериев отбора для банков, имеющих доступ к выдаче банковских гарантий и размещению бюджетных денег, которое должно существенно расширить число таких банков.
- Создание нормативно - правовой базы, разрабатываемой в развитие положений ст. 6 ФЗ «О защите конкуренции» по формированию требований регулятора к биржевым торгам;

Какие действия/решения ФАС России в 2013 году вызвали неодобрение бизнеса? По-прежнему не одобряются попытки регулирования Службой не антимонопольных отношений, когда ФАС России пытается своими инструментами урегулировать абсолютно не «антимонопольные» отношения: например, использовать инструмент признания действий недобросовестной конкуренцией, чтобы исправить ситуацию в госзакупках, с правами потребителей, в финансовой сфере и т.п., то есть подменяет собой другие регулирующие органы (Роспотребнадзор, ФСТ, Росздравнадзор).

Такая неоднозначность в толковании, во-первых, приводит к смешению полномочий, а, во-вторых, дает неадекватные допущенному действию со стороны бизнеса рычаги давления на него и риски применения несоразмерных оборотных штрафов (что происходит с субъектами естественных монополий).

В качестве примеров можно привести дела, возбужденные по жалобам отдельных потребителей в связи с задержкой в проведении ремонтных работ на сетях теплоснабжения и горячего водоснабжения, и влекущие оборотный штраф. Подобные дела предлагается либо нормативно выводить из компетенции Службы, т.е. сужать толкование ст.10, либо предусматривать фиксированный штраф по всем случаям ущемления интересов.

Кроме того, не одобряются:

- Недостаточное качество проводимых анализов рынков и оценки влияния его участников на состояние конкуренции, что зачастую приводит к необоснованным выводам о наличии рыночной власти и возможности злоупотреблять на рынке;
- Противоречивая практика применения антимонопольного законодательства территор. органами ФАС России. Такие случаи вызывают существенные трудности в выработке единой стратегии бизнеса крупными организациями. ФАС России стоит приложить усилия для унификации практики, чтобы не было разных требований, а также противоречащих друг другу решений, принятых подразделениями ФАС России в разных регионах;
- Положения ТРИПС (Соглашения по торговым аспектам интеллектуальной собственности), которые стали для России обязательными в связи с вступлением в ВТО, предусматривают не только защиту исключительных прав, но и препятствие антиконкурентным действиям со стороны правообладателей. В российское законодательство такие нормы будут введены впервые. Поэтому действовать нужно осторожно и продуманно. В рамках 4-го антимонопольного пакета требуется более четкая проработка норм, регламентирующих возможность оказывать влияние на доминирующие компании, злоупотребляющие правом на результаты интеллектуальной деятельности. В текущем виде норма может быть распространена на компании, не занимающие доминирующего положения на рынке;
- ФАС необходимо активнее включиться в дискуссию по вопросу аффилированности и нормам, которые по этой теме предлагают внести в Гражданский кодекс.

Замечания процессуального свойства:

- Как указывают члены ОКЮР, «документы для обсуждения (законопроекты, пояснения и т.п.) иногда ФАС присылает за 3-5 дней до того, как они хотят получить наш комментарий, хотя этого срока для выработки аргументированной позиции явно мало».
- Не удовлетворяет необоснованно затянутое рассмотрение ходатайств по сделкам и «объемные» запросы ФАС России. Сбор информации по отдельным запросам достигает 2-х месяцев и более, т.к. запросы не конкретизированы. К примеру, запрос о реализации товара отдельным покупателям ежемесячно (!), когда кол-во покупателей более 200, а ежемесячную разбивку надлежит делать за трехлетний период – крайне трудоемкий процесс. Между тем, вряд ли ФАС интересуют поставки покупателям товара маленькими партиями .
- Некоторую напряженность до сих пор вызывает подход ФАС России к запросу документов и сведений - нередки случаи, когда антимонопольный орган мотивирует свой запрос лишь наличием у него права требовать предоставления таких документов и сведений, либо содержащаяся в запросе мотивировка ничего особенно не проясняет. При обращении в Службу

вместо комментариев по существу запроса его адресату напоминает об ответственности за непредставление документов.

Что ожидают юристы компаний от ФАС в ближайшее время? Больше всего ожидают действий по развитию конкуренции, а не по пресечению нарушений Закона о защите конкуренции. ФАС России заработала репутацию активного борца с нарушениями, однако необходима работа и по созданию конкурентного рынка через программы поддержки малого бизнеса, устранения излишних административных барьеров. Считаю нужным проведение встречи ФАС России с представителями бизнеса по работе ЕЭК во взаимосвязи с деятельностью антимонопольной службы России.

Ожидания, связанные с ускорением движения ФАС России к понятности и предсказуемости:

- представление официальных разъяснений по наиболее распространенным вопросам регулирования соглашений о совместной деятельности с целью сокращения числа ситуаций, требующих подачи ходатайства в ФАС России;
- обращение внимания подразделений центрального аппарата и управлений ФАС России на важность наличия в направляемых запросах о предоставлении документов и сведений внятного обоснования причин направления соответствующих запросов.

ФАС должен быть более активным на рынке эквайринга, услуг, предоставляемых банками торговым сетям по приему банковских карт у физических лиц при оплате товаров и услуг, с целью снижения стоимости банковских услуг. Сегодня стоимость эквайринга для крупных торговых сетей в России в 2 и более раз превышает стоимость аналогичных услуг в странах ЕС

В части дальнейшего развития конкуренции на рынке поставки электроэнергии: норма абз. 16, 17, п. 81 Постановления Правительства РФ от 29.12.2011 №1178, с учетом общего смысла ст.40 ФЗ «Об электроэнергетике», должна толковаться как регулирующая деятельность исключительно и только Гарантирующих поставщиков. Иное толкование нормы, распространение ее действия на независимых поставщиков электроэнергии, влечет необоснованное ограничение развития конкуренции на этом рынке.

Необходимо навести порядок в части защиты конкуренции при проведении закупок. Имеющаяся процедура рассмотрения жалоб и вынесения решений и предписаний направленных на признание торгов недействительными, по мнению членов ОКЮР, несовершенна.

Так, Санкт-Петербургское УФАС рассмотрело дело и обязало аннулировать результаты торгов, в отсутствие представителей как победившей стороны, так и организатора торгов. УФАС в данном случае не располагал позицией всех сторон. При этом уведомление формально было направлено организатору торгов на некорректный электронный адрес, указанный заявителем жалобы. Рекомендуются воспринять опыт арбитражных судов, в которых возбуждение судебного производства требует обязательно одного уведомления стороны лично.

Пожелание: Хотелось бы видеть «мотивировочную часть» в Разрешениях, с тем, чтобы понимать изменились ли обстоятельства, из которых исходил ФАС,

выдавая разрешение на сделку, или нет, а предписания предлагается сделать «срочными» (т.е. со сроком действия, допустим «максимум 3 года»).

Назрели разъяснения по вопросам применения 223-ФЗ, особенно в части закупок банковских услуг (включая пределы закупок у единственного поставщика).

Какие темы юристы корпораций хотели бы обсудить с ФАС?

- Правомерность запросов ФАС (в рамках согласования сделок экономической концентрации) о предоставлении сведений о конечных бенефициарах (выгодоприобретателях) заявителя. Формально ФАС не согласовывает сделку при отсутствии указанной информации. При этом определения «конечный бенефициар (выгодоприобретатель)» отраслевое законодательство не содержит.
- Вопросы расширения применения института предупреждения о прекращении действий (бездействия) нарушения антимонопольного законодательства на всех участников рынка, а не только на хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение, как в настоящее время.
- Доработка правил и процедур по получению согласований на покупку компаний.
- Состояние конкуренции на быстрорастущем рынке мобильных приложений, для работы которых требуется значительный объем и скорость входящего трафика (для просмотра ТВ, прослушивания радио и музыки онлайн).
- Применимость указания максимальной цены перепродажи: возможно ли указание на продукте максимальной цены или нет, учитывая, что ранее за это были наказаны многие компании.
- Ответственность монополистов (один покупатель и много продавцов).
- Хотелось продолжения методологической работы, в частности, чтобы Служба разработала методику определения монопольно высокой/монопольно низкой цены.

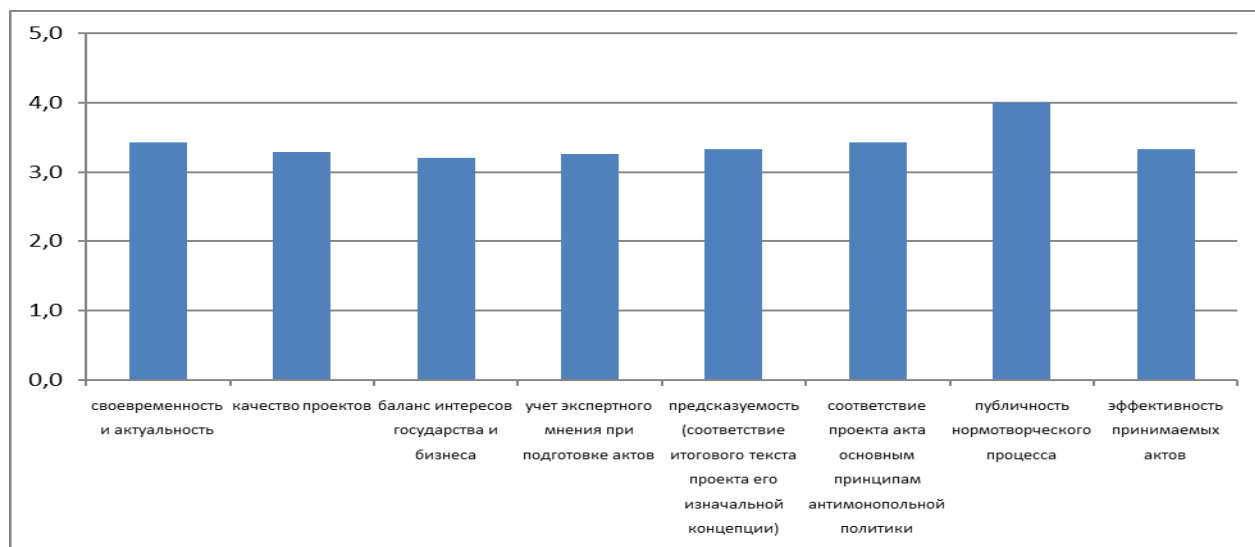
Оценка Некоммерческого партнерства «Содействие развитию конкуренции»¹⁵

Некоммерческое партнерство «Содействие развитию конкуренции» в 2013 году провело исследование работы ФАС по основным направлениям деятельности ведомства. Основой исследования стал анонимный опрос путем анкетирования членов партнерства, которые в своей основной деятельности тесно связаны с правоприменительной и судебной практикой антимонопольного регулирования, хорошо знают законодательную базу, специфику работы ФАС и ее территориальных управлений, знакомы с зарубежным опытом антимонопольных расследований. Участники опроса оценивали деятельность ведомства в соответствии с предложенными критериями по пятибалльной шкале.

Основные результаты и рекомендации по совершенствованию деятельности антимонопольного органа:

¹⁵ Основные положения оценки доложены представителем Некоммерческого партнерства А.А. Нумеровой на заседании Президиума Коллегии ФАС России 15 апреля 2014 г.

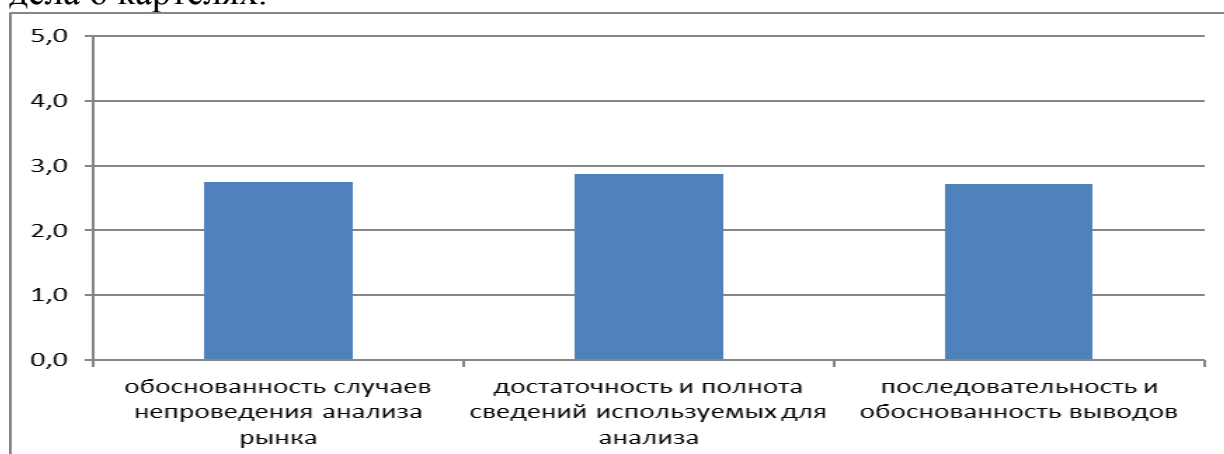
1. Анализируя нормотворческие инициативы ФАС России, респонденты высоко оценили публичность нормотворческого процесса, а также их своевременность и актуальность.



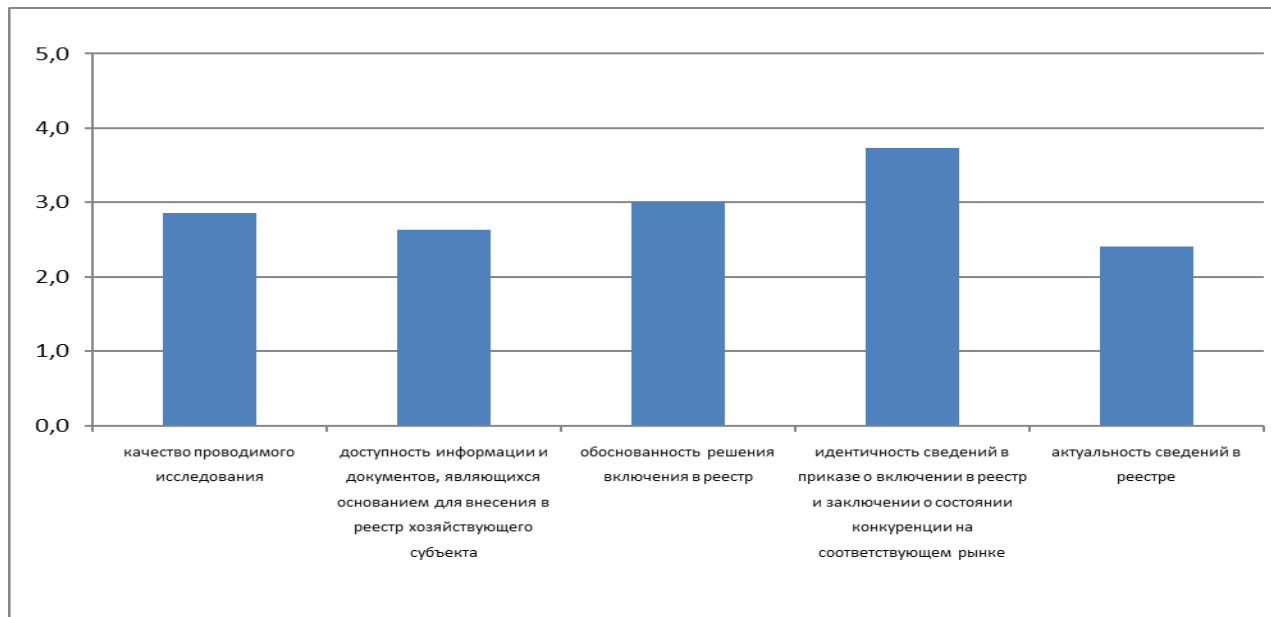
Отмечено, что большинство инициатив выдвигается до того, как принятые недавно нормы могли продемонстрировать эффект. Также отмечалась необходимость строго соблюдения законотворческого процесса (зачастую законопроекты существенно изменялись в ходе их рассмотрения в Государственной Думе на этапе второго чтения).

2. В рамках оценки применения ФАС России Закона о защите конкуренции респонденты отметили:

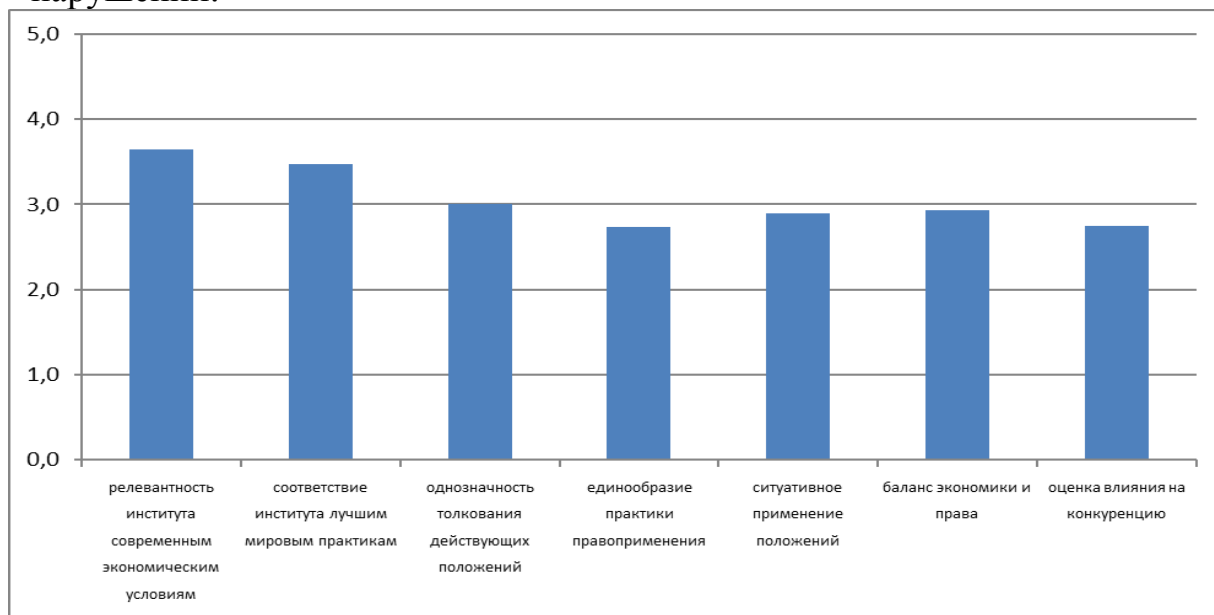
- i. Формальность применения Приказа ФАС России от 28.04.2010 N 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» (далее – 220 приказ) и невысокое качество подготовки аналитических отчетов. Респонденты рекомендовали повысить качество сбора и обработки первичных данных, а также расширить использование таких инструментов, как опрос или анкетирование потребителей и участников рынка. Предлагалось в полной мере распространить действие 220 приказа на дела о картелях.



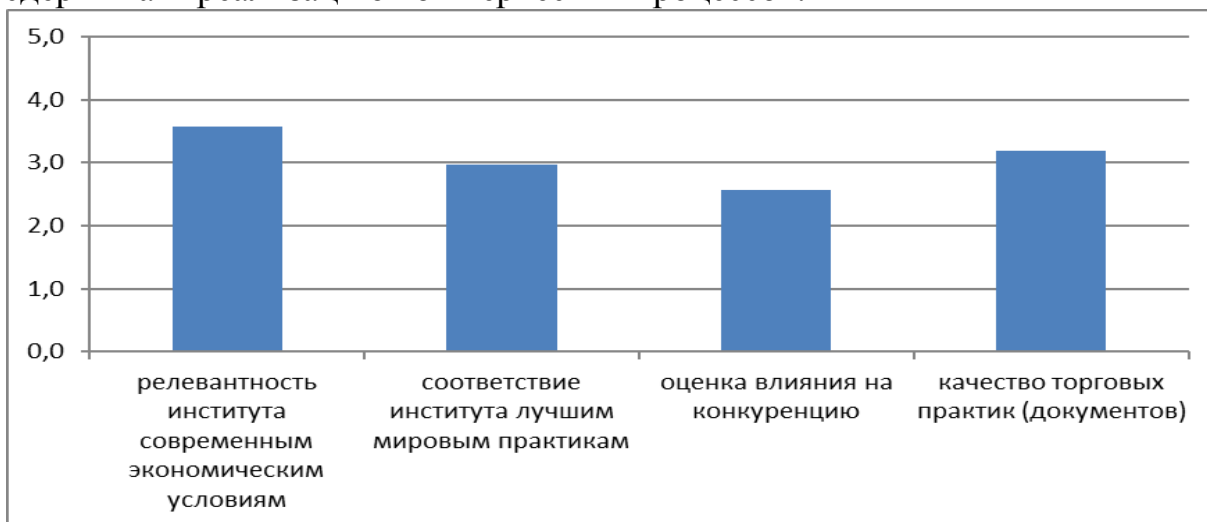
- ii. Реестр доминирующих субъектов является рудиментом, поскольку, по мнению респондентов, не отвечает современным требованиям антимонопольной политики.



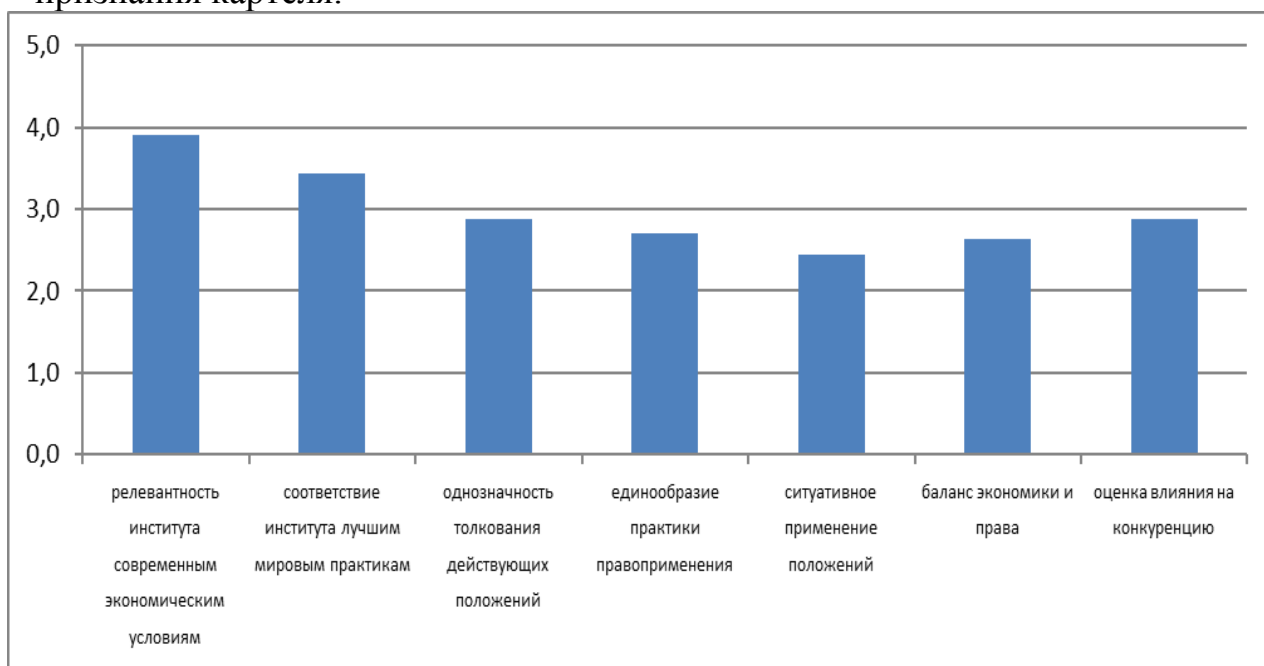
- iii. Институт контроля за злоупотреблением доминирующим положением соответствует современным экономическим условиям и лучшим мировым практикам. Вместе с тем отсутствует единообразная практика правоприменения. Институт требует дальнейшего совершенствования – исключения его применение для целей защиты отдельных хозяйствующих субъектов, когда нарушение не влияет на состояние конкуренции на рынке. В практике ФАС преобладает подход, направленный на ценовое регулирование, который не стимулирует конкуренцию. В ходе антимонопольных расследований в полной мере не учитывается экономическая модель поведения хозяйствующего субъекта, обвиняемого в нарушении.



- iv. Торговые практики могут повышать прозрачность функционирования рынка, но в долгосрочной перспективе будут ограничивать развитие компании и сдерживать реализацию коммерческих процессов.

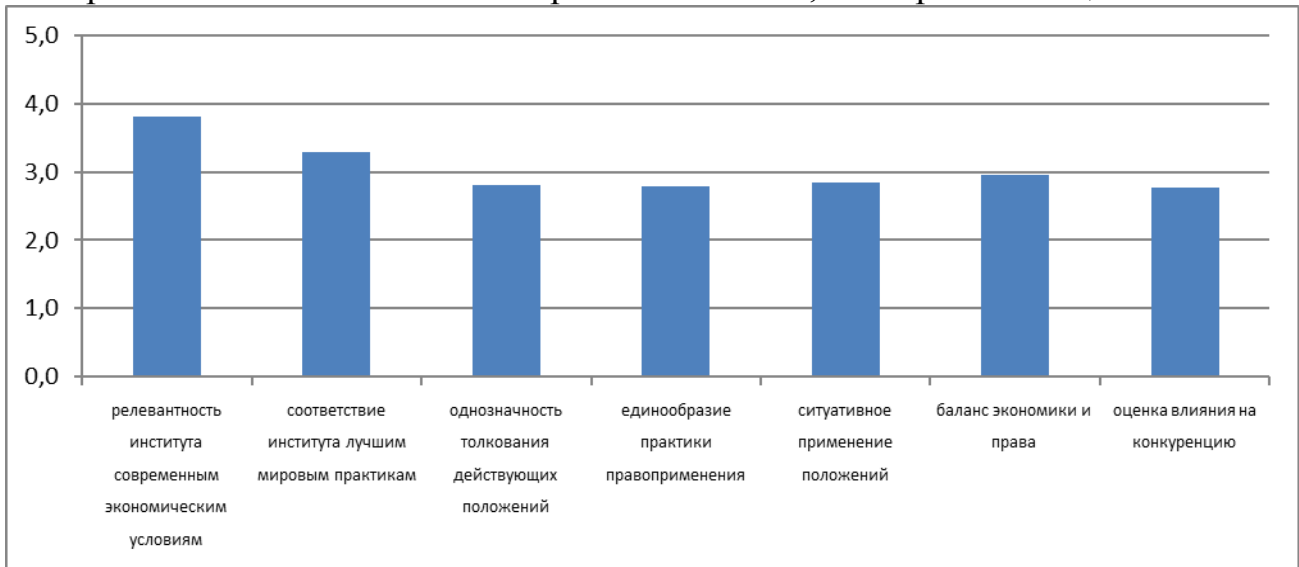


- v. Институт контроля картелей соответствует современным экономическим условиям и лучшему мировому опыту. Вместе с тем респонденты отмечали обвинительный уклон правоприменительной практики, невысокое качество проведения минимального экономического анализа (определение границ рынка, состав продавцов и покупателей), необходимость повышения качества работы с доказательствами. В частности, в делах встречались не относимые к делу доказательства либо недостаточность доказательств. При использовании переписки в качестве доказательств отдельные предложения в документах «вырываются» из контекста и становятся основанием для признания картеля.

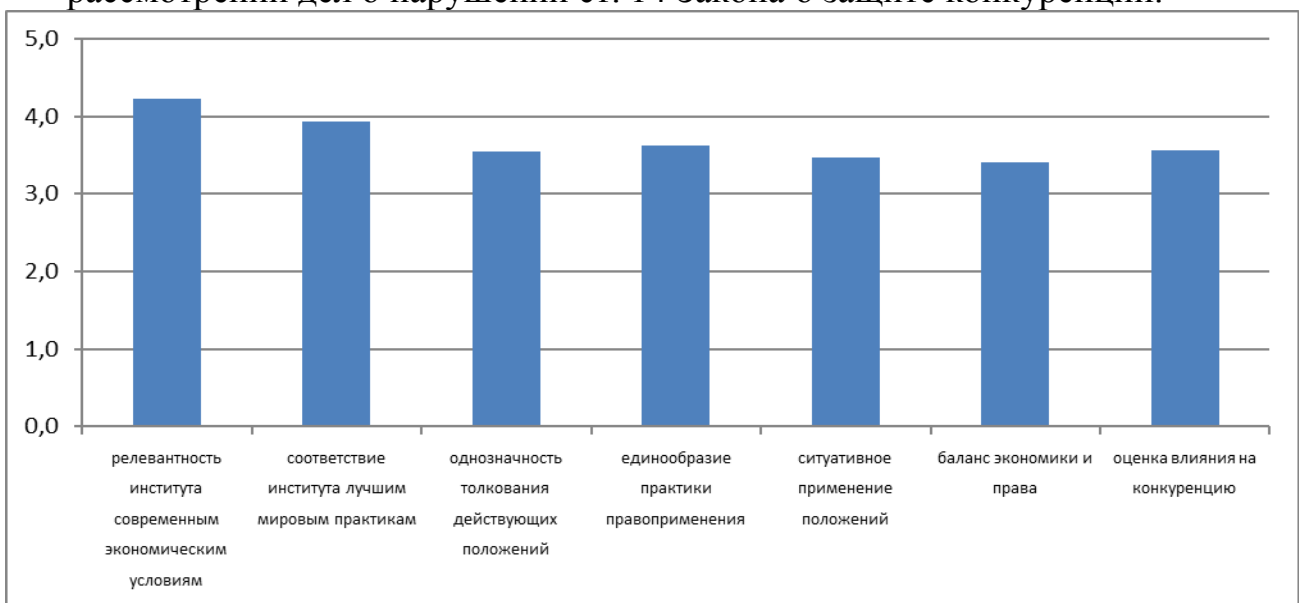


- vi. Институт контроля за иными антиконкурентными соглашениями, согласованными действиями, координацией экономической деятельности является современным и востребованным. Однако в работе территориальных

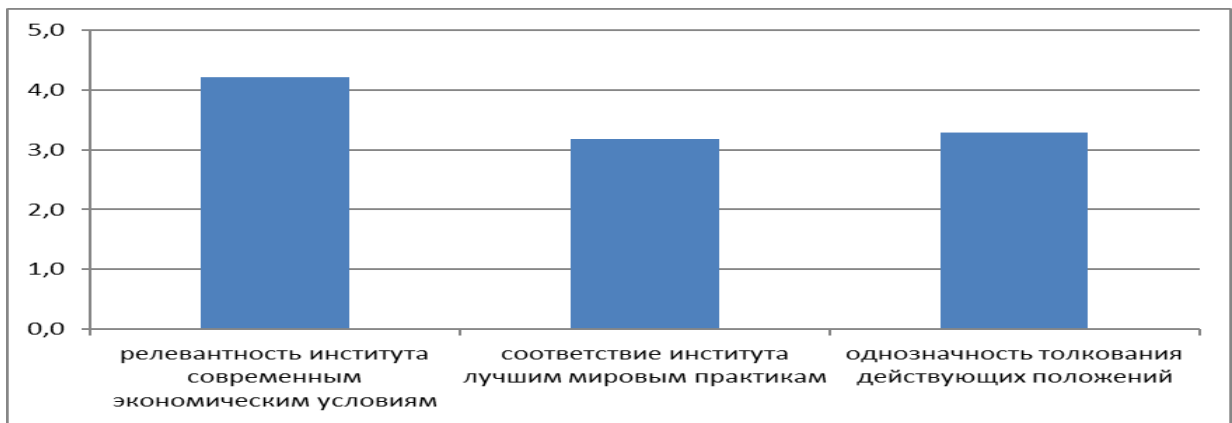
управлений ФАС отмечается формальный подход, в ряде случаев имело место практика неправильного толкования институтов. В частности, негативные последствия от иных антиконкурентных соглашений применялись в отношении сторон соглашений, а не третьих лиц.



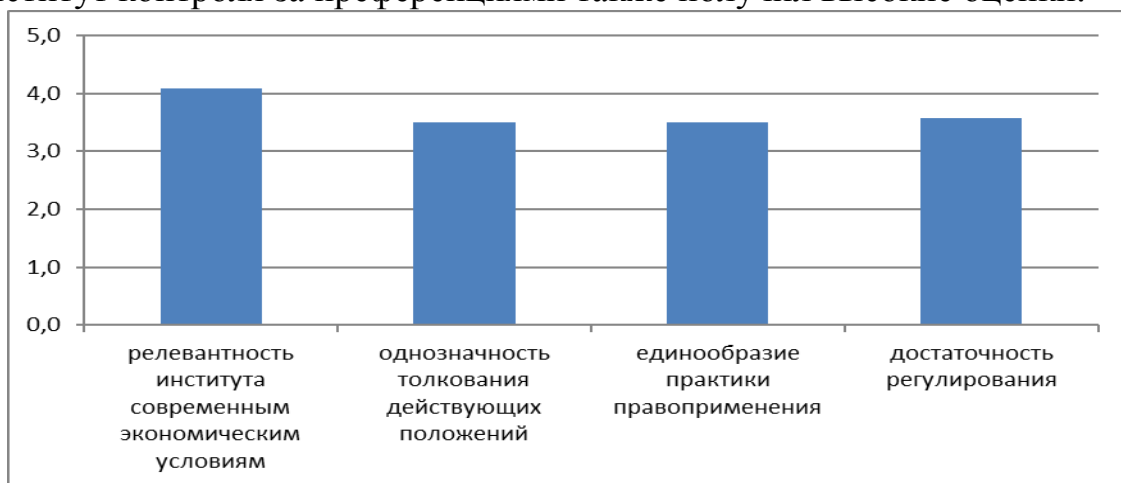
vii. Институт контроля за недобросовестной конкуренцией был оценен очень высоко. Отмечалось единообразие правоприменительной практики и внимание ФАС к оценке влияния действий на состояние конкуренции при рассмотрении дел о нарушении ст. 14 Закона о защите конкуренции.



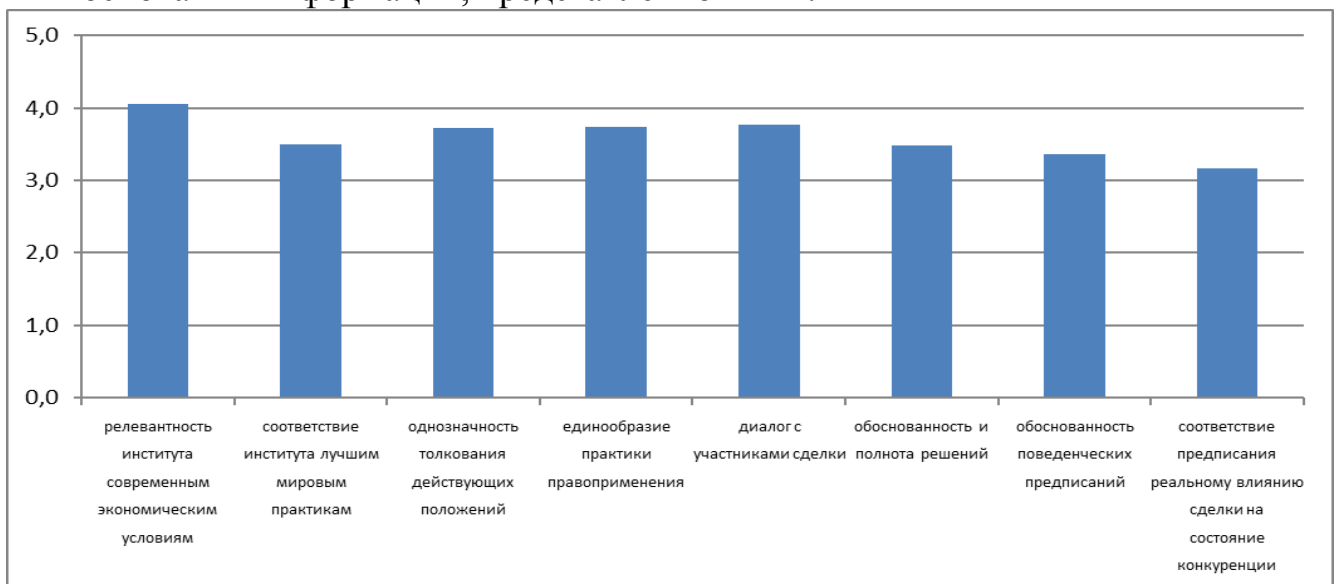
viii. Институт антимонопольных требований к торгам получил также самые высокие оценки. Вместе с тем некоторые респонденты отметили жесткость санкций в виде внесения в реестр недобросовестных поставщиков на два года. Распространение статьи 17 Закона о защите конкуренции на все торги, в том числе на торги, которые компании проводят в добровольном порядке, является избыточным.



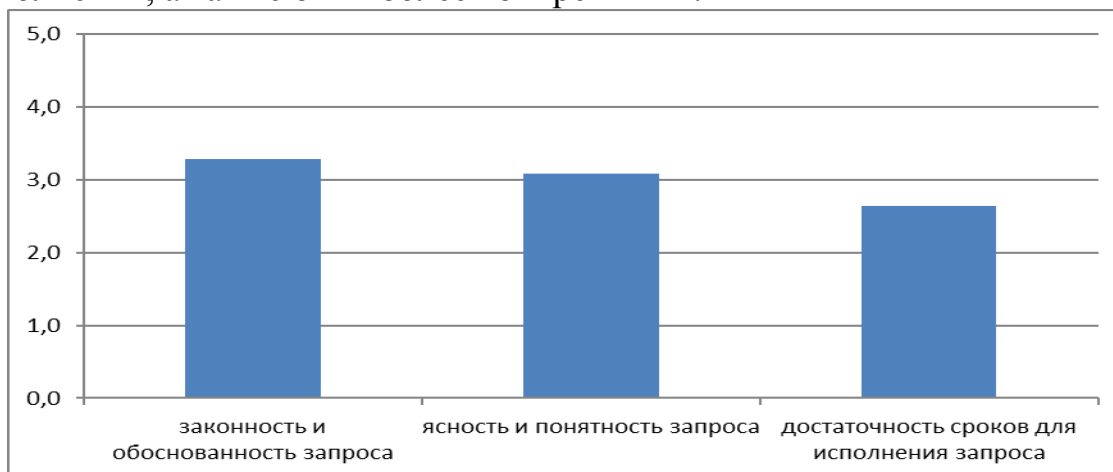
ix. Институт контроля за предпочтениями также получил высокие оценки.



x. Институт контроля за экономической концентрацией также был достаточно высоко оценен. В большинстве своем респонденты отметили открытость ФАС в диалоге с участниками сделки и предложили закрепить в административном регламенте процедуру взаимодействия между антимонопольным органом и заявителем в процессе выработки условий предписания. Рекомендуется улучшить качество экономического анализа и не ограничиваться анализом границ рынка и долей участников сделки на основании информации, представленной ими.



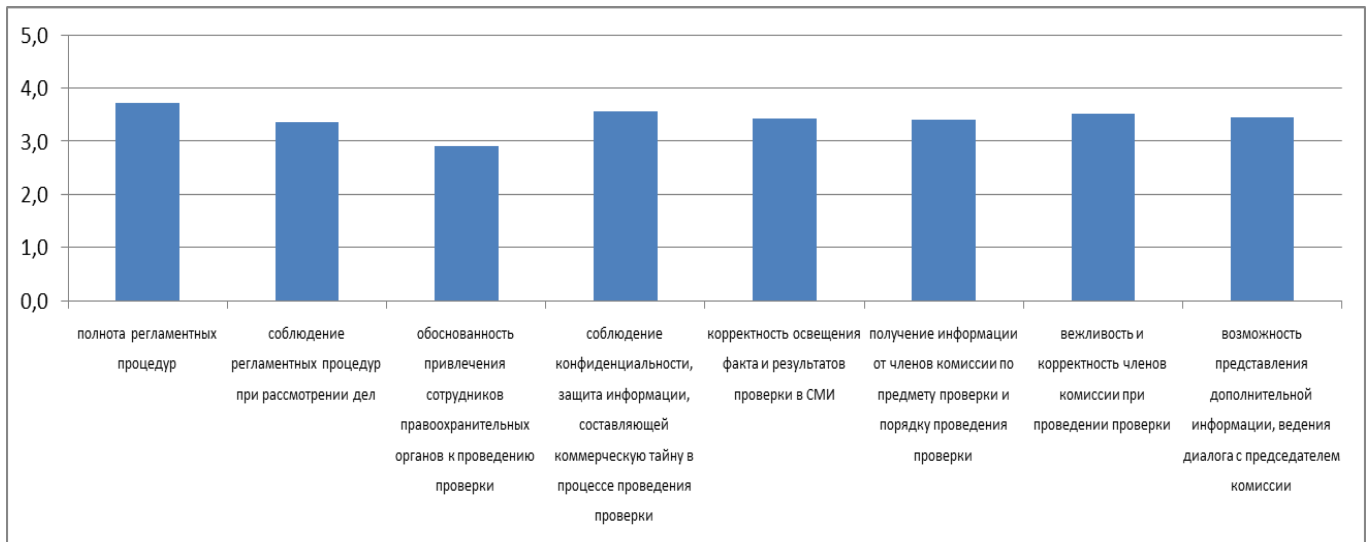
- xi. Запросы, направляемые антимонопольным органом вне рассмотрения дел и проведения проверок, должны содержать достаточные сроки для их исполнения, а также быть более конкретными.



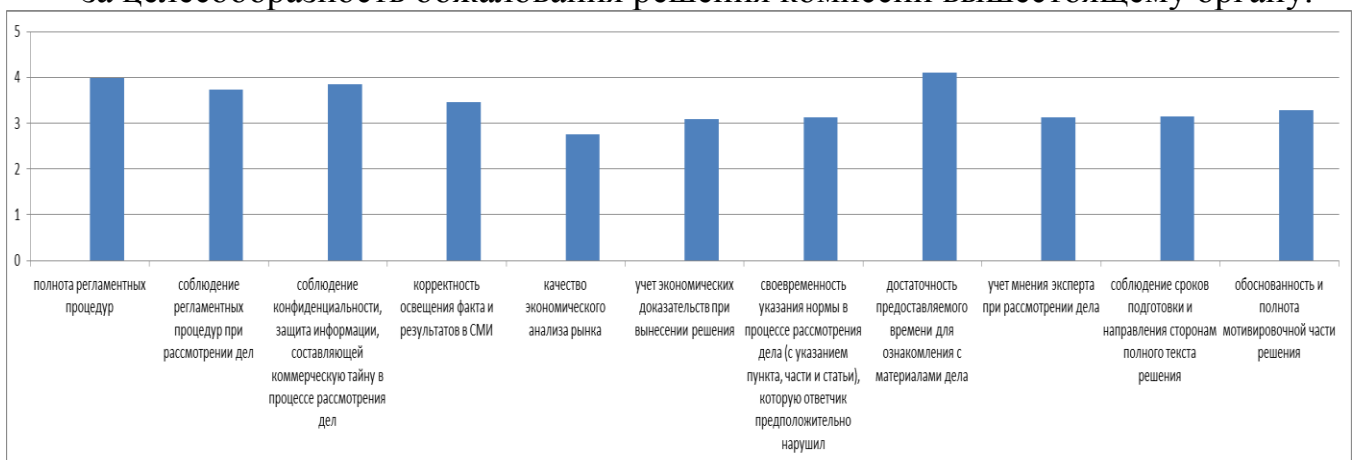
- xii. Предупреждения и предостережения в целом положительно приняты экспертным сообществом. Респонденты отметили необходимость повышения точности и ясности содержания формулировок. 83% процента опрошенных выступили за дальнейшее расширение данных институтов.



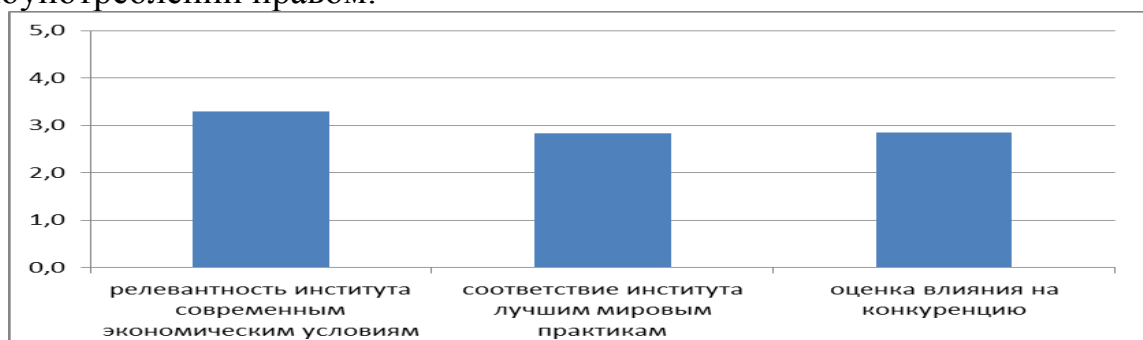
- xiii. Вопрос проверок антимонопольным органом, включая внезапные, вызвал широкий отклик у респондентов. Достаточно высоко оценена полнота регламентных проверок, вежливость и корректность членов инспекции, возможность представления дополнительной информации, ведения диалога с председателем. Вместе с тем респонденты высказались за дальнейшее совершенствование этого института, чтобы работа инспекции не парализовала деятельность проверяемой компании, а также отметили необходимость урегулирования вопроса копирования материалов и данных с серверов. В частности, предложено изучить практику Европейской комиссии, в соответствии с которой при осмотре запрещается копирование документов и в связи с этим инспекция осуществляет работу на территории проверяемого лица без права выноса документов. Высказывалась потребность в увеличении сроков для ответов на запрос антимонопольного органа. Предложено легализовать доступ проверяемого лица к жалобе, явившейся основанием для проверки (за исключением информации о заявителе).



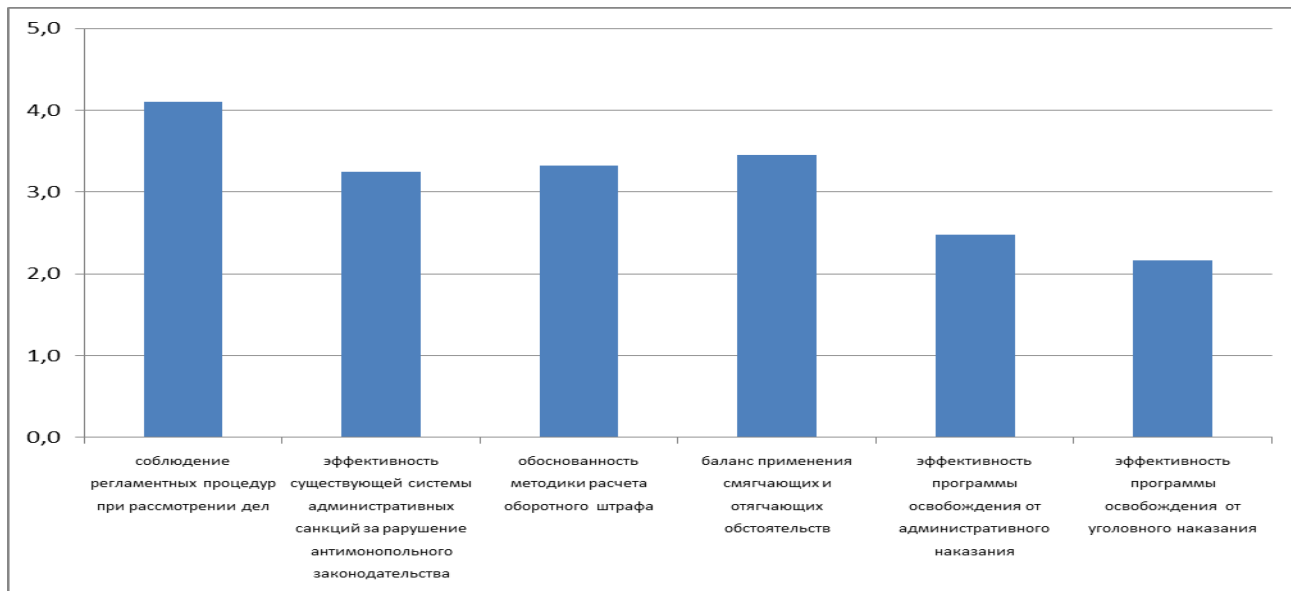
xiv. Оценивая деятельность ФАС при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства, респонденты достаточно высоко оценили соблюдение процедур. Вместе с тем они обратили внимание на некоторые существенные моменты. В частности, требует повышение качества проводимого в ходе разбирательства экономического анализа, необходимо больше внимания уделять экономическим доказательствам. Много вопросов вызывает обоснованность и полнота мотивировочной (не описательной) части решения. 85% опрошенных респондентов высказались за целесообразность обжалования решения комиссии вышестоящему органу.



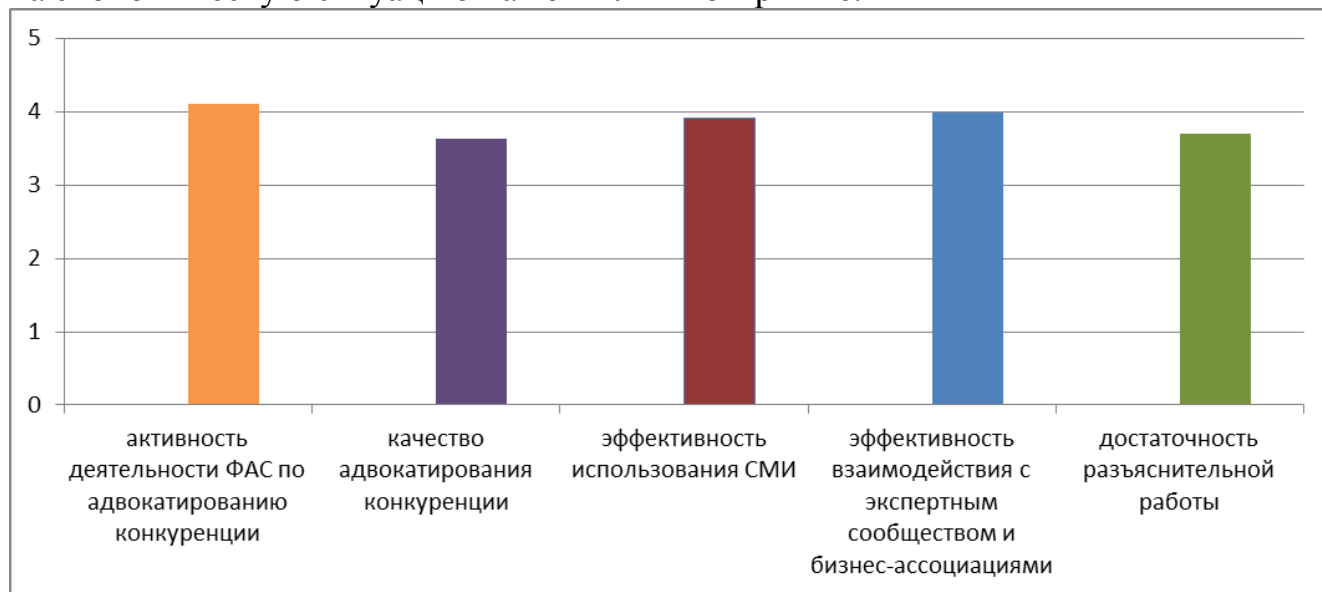
xv. В рамках развития института групповых или частнопредварительных исков респонденты высказались за осторожный подход его реализации с учетом всех возможных неблагоприятных последствий и возможных злоупотреблений правом.



3. При рассмотрении дел в рамках административного производства респонденты высоко оценили порядок соблюдения регламентных процедур и баланс применения смягчающих и отягчающих обстоятельств. Вместе с тем программы освобождения от административного и уголовного наказания, по мнению респондентов, являются неэффективными по причине невзаимосвязанности.

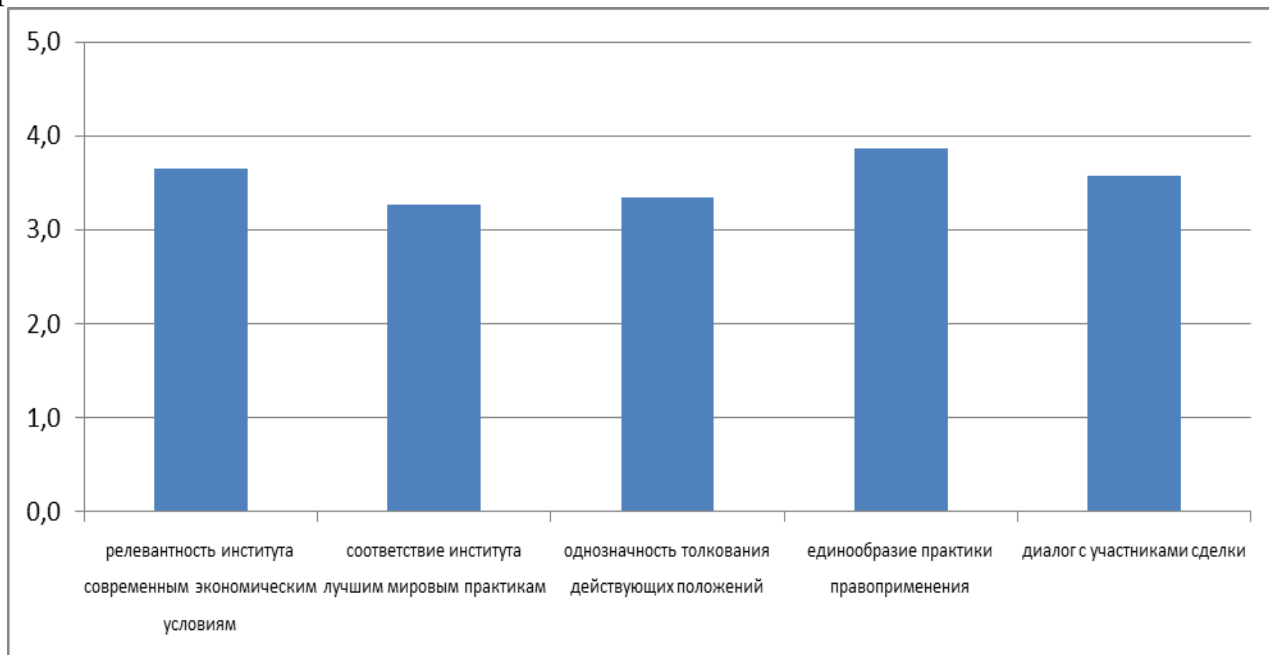


4. Мероприятия ФАС, направленные на адвокатирование конкуренции, респонденты оценили достаточно высоко. Однако активное использование каналов СМИ и заявления ФАС вызывают общее впечатление, что ФАС выполняет (дублирует) функции Роспотребнадзора. Есть потребность в исследованиях, подтверждающих положительное воздействие деятельности ФАС на экономическую ситуацию на том или ином рынке.

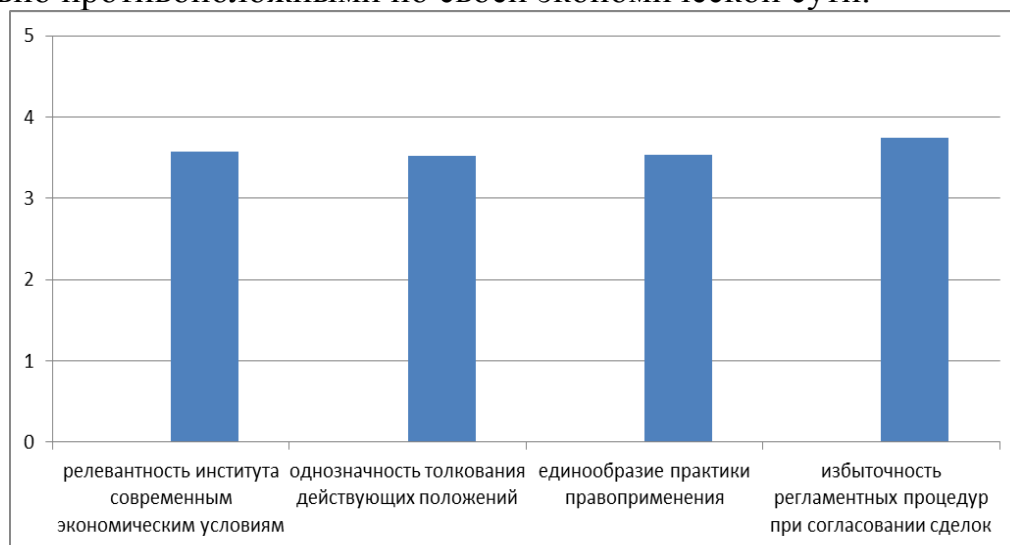


5. ФАС качественно осуществляет контроль за реализацией Закона № 57-ФЗ «Об осуществлении иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обороны и безопасности страны». Вместе с тем респондентами отмечалась необходимость расширения оснований для

уведомительного порядка в случае приобретения иностранным инвестором контроля над «стратегическим» обществом не в результате сделок, перечисленных в Законе.

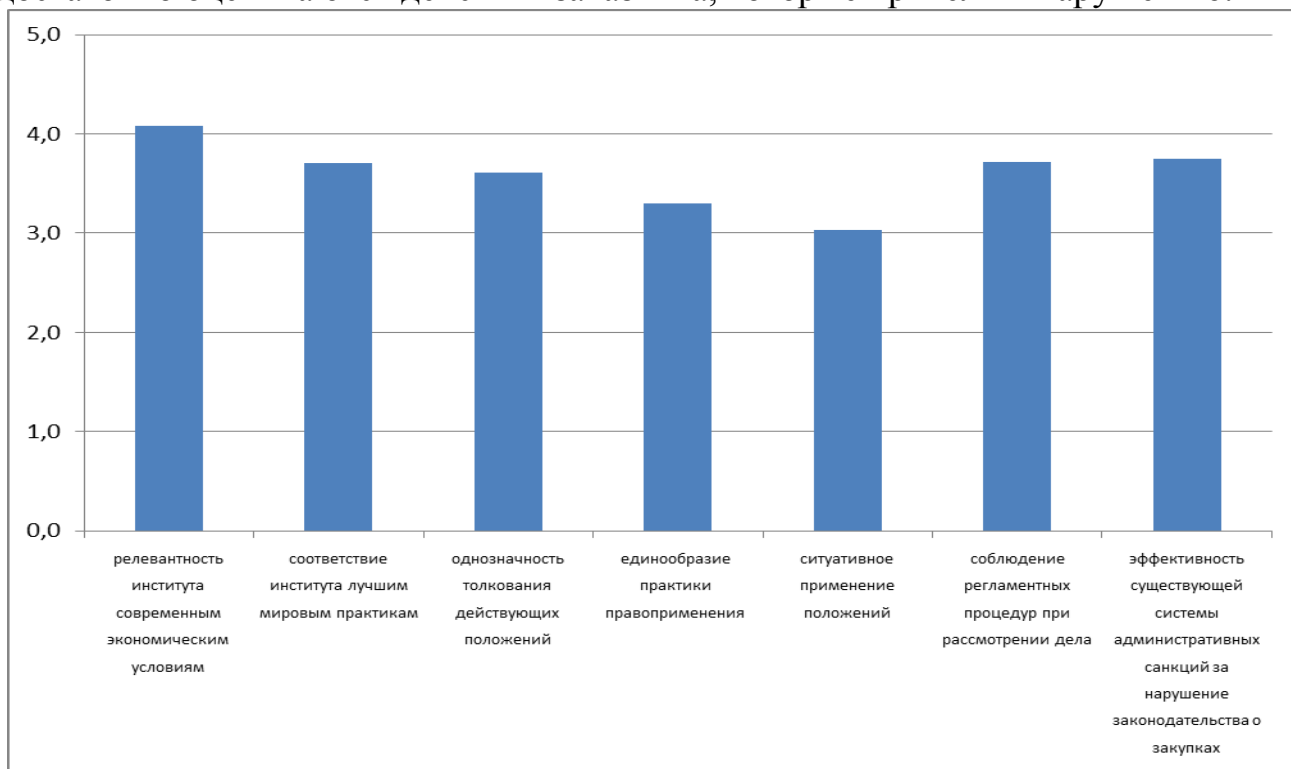


6. Осуществление ФАС функций контроля за реализацией ФЗ «О естественных монополиях» было оценено респондентами как релевантное современным экономическим условиям. Около 60% опрошенных респондентов высказались за необходимость объединения ФАС и ФСТ. Одной из причин такого положительного ответа может быть высокий запрос на необходимость унификации подходов регулирования естественных монополий, применяемых ФАС и ФСТ. Противники идеи объединения выразили опасение, что функции поддержки конкуренции и регулирования естественных монополий являются диаметрально противоположными по своей экономической сути.

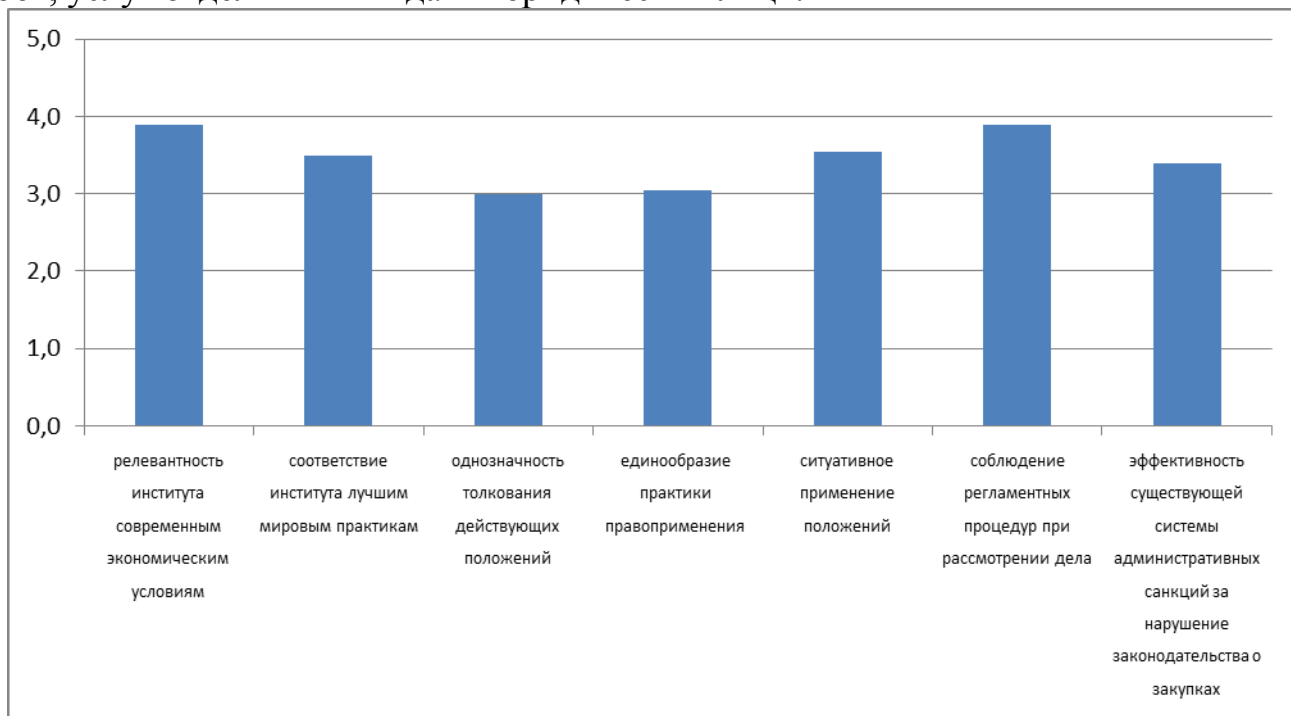


7. Респонденты высоко оценили работу ФАС в рамках осуществления контроля за Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

При этом было отмечено, что в ходе рассмотрения дел в ряде случаев недостаточно оцениваются действия заказчика, которые привели к нарушению.

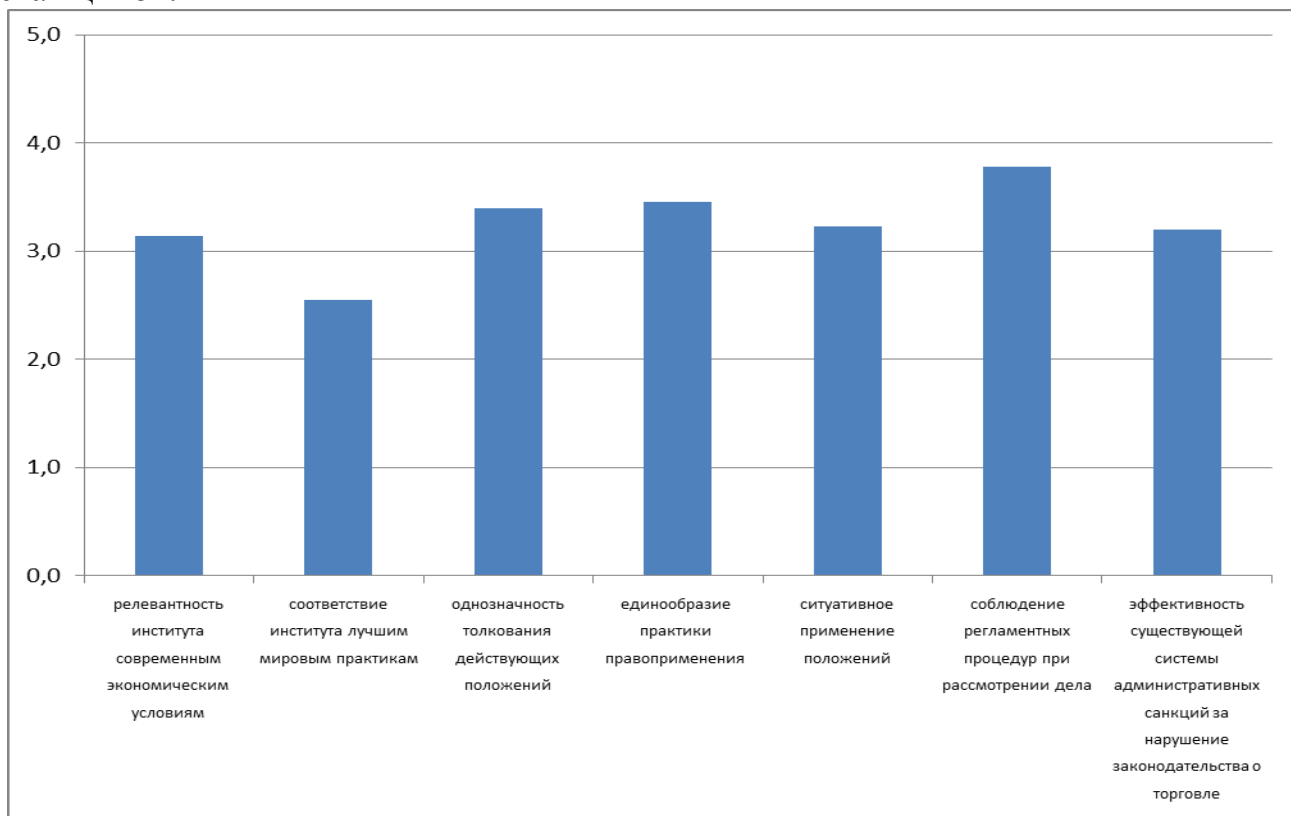


8. Достаточно высоко оценили исполнение ФАС функции контроля за реализацией Федерального закона от 18.07.2011 N 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

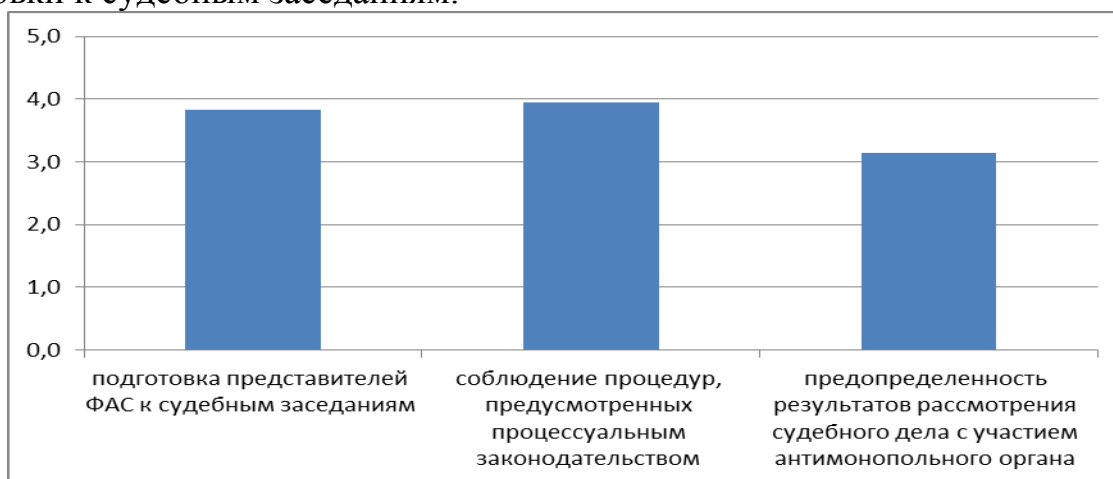


9. Осуществление ФАС функций контроля в рамках ст. 13 ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» вызвало критику у ряда респондентов ввиду отсутствия позитивного экономического эффекта. В частности, по их мнению, закон уменьшает гибкость

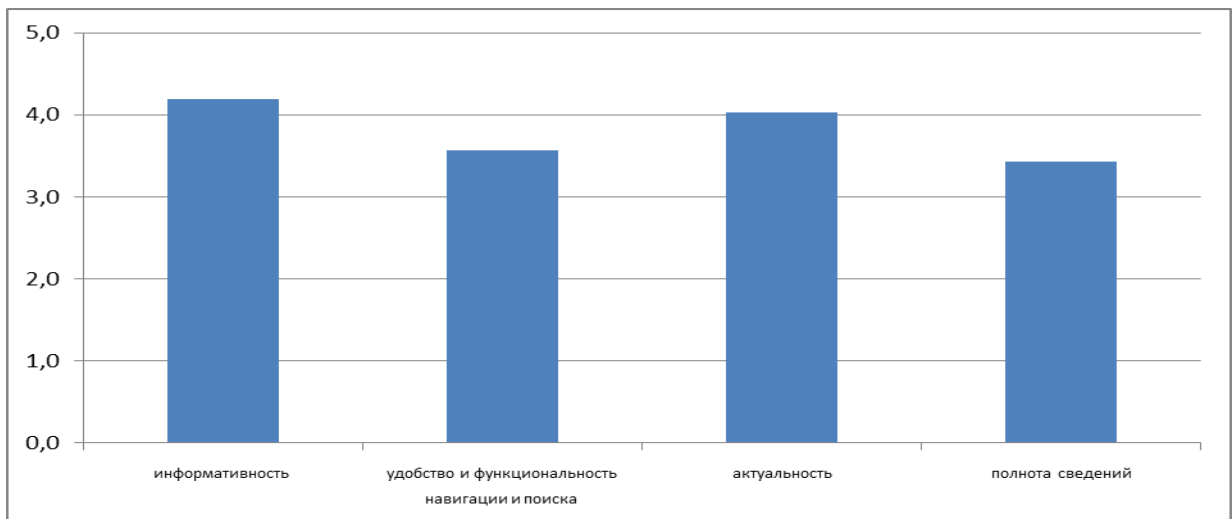
переговорного процесса, что, в конечном итоге, не обеспечивает защиту поставщиков.



10. Оценивая работу представителей ФАС в судах, респонденты не заметили предопределенность результатов рассмотрения дела, если участвует представитель антимонопольного органа. Высказалось предположение, что высокая загрузка юристов антимонопольного органа снижает качество подготовки к судебным заседаниям.



11. Респонденты высоко оценили информативность сайта и актуальность размещаемой на нем информации. Однако полнота сведений и навигация вызвали нарекания. В частности, было отмечено, что на сайте не публикуется информация о решениях судов, вынесенных не в пользу ФАС. Респонденты считают необходимым поднять уровень актуализации сайтов территориальных управлений ФАС России



1.6. Международное сотрудничество как фактор повышения эффективности реализуемой конкурентной политики

Рост количества слияний и поглощений, наблюдаемый в мировой экономике, активная деятельность компаний в направлении выработки единой согласованной и координированной политики на рынке с целью повышения конкурентоспособности и достижения конкурентных преимуществ, ставит перед антимонопольными органами всего мира, в том числе и России, вопрос о выработке совместной политики в области защиты конкуренции. Особенно актуальным этот вопрос становится в условиях набирающей силу межстрановой интеграции на пространстве СНГ в свете формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации.

Для успешного решения этих задач необходимо активное сотрудничество российского антимонопольного органа с зарубежными ведомствами и международными организациями, рассматриваемое как инструмент повышения эффективности реализуемой конкурентной политики.

Международное сотрудничество в области защиты конкуренции осуществляется посредством реализации совместных программ и иных мероприятий в указанной области с международными организациями, интеграционными объединениями и зарубежными конкурентными ведомствами, в том числе государств-участников СНГ, как на двусторонней, так и многосторонней основе, в соответствии с международными договорами и законодательством Российской Федерации.

В частности, в 2013 году ФАС России продолжала активно развивать сотрудничество с такими международными организациями и интеграционными объединениями, как Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), Форум Азиатско-тихоокеанского сотрудничества (АТЭС), Международная конкурентная сеть (МКС), Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК), Межгосударственный совет по антимонопольной политике государств-участников Содружества

Независимых Государств (МСАП), БРИКС (Бразилия, России, Индия, Китай, Южная Африка), Европейский Союз (ЕС).

Учитывая, что для России основным торгово-экономическим и важным внешнеполитическим партнером традиционно остается **Европейский Союз** в 2012 году деятельность ФАС России была направлена на углубление сотрудничества с ЕС.

К числу приоритетных направлений совместной работы конкурентных ведомств России и ЕС относится усиление координации между ведомствами при расследовании случаев нарушения антимонопольного законодательства имеющих трансграничный характер, в 2013 году ФАС России продолжила консультации с Генеральным Директоратом по конкуренции Европейской Комиссии по вопросам исследования ранее определенных в качестве приоритетных социально-значимых рынков и секторов (отраслей) экономики (фармацевтический рынок, рынок авиаперевозок, финансовый сектор).

В 2013 году в рамках проведенной работы по анализу ранее представленных Еврокомиссией в ФАС России материалов (регламенты ЕС, материалы ранее рассмотренных дел и т.д.), ФАС России совместно с Ассоциацией европейского бизнеса (АЕБ) был подготовлен Кодекс поведения автопроизводителей и автодистрибьюторов на рынках продаж новых автомобилей и запасных частей.

Также в 2013 году продолжились консультации по вопросам, связанным с осуществлением правоприменительной деятельности, в частности, по вопросам процессуального характера (порядок надлежащего уведомления субъекта права с иностранной юрисдикцией в отношении которого проводится антимонопольное расследование).

Сотрудничество с **Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)** также являлось в 2013 году для ФАС России одним из приоритетных направлений международного сотрудничества. Особую актуальность это направление работы получило в свете вступления в активную фазу переговорного процесса по присоединению России к этой влиятельной международной организации.

Дорожная карта присоединения Российской Федерации к Конвенции об учреждении ОЭСР (принята на 1116-й сессии Совета ОЭСР 30 ноября 2007 года) подробно описывает процедуру присоединения России к этой организации. Данная процедура предусматривает одобрение Общего обзора экономической политики Российской Федерации, составной частью которого является Обзор конкурентной политики и законодательства России. В июне 2013 года по итогам рассмотрения данного Обзора Комитет по конкуренции ОЭСР подтвердил соответствие конкурентной политики и законодательства России стандартам ОЭСР. Комитет по конкуренции стал шестым комитетом ОЭСР, в рамках которого переговоры о присоединении России к данной международной организации формально завершены.

В 2013 году поступательно продолжало развиваться сотрудничество со странами **азиатско-тихоокеанского региона (АТР)**, которое осуществлялось как в режиме двусторонних связей с конкурентными ведомствами данного региона, так и в рамках **Форума Азиатско - тихоокеанского сотрудничества (АТЭС)**.

В отчетном периоде также активно развивалось международное сотрудничество ФАС России в рамках **Международной конкурентной сети (МКС)**. Российский антимонопольный орган принимает самое активное участие в деятельности МКС с момента ее создания в 2002 году, участвуя в различных проектах данной международной организации и деятельности ее рабочих групп.

С 2006 года ФАС России входит в состав Координационного Комитета МКС - высшего руководящего органа организации, а с 2009 года является его постоянным членом, подтверждая свое постоянное членство один раз в два года. В 2013 году ФАС России в очередной раз подтвердила свой статус постоянного члена Координационного комитета МКС. Также ФАС России была избрана сопредседателем группы МКС по Регламенту.

С определением в 2008 году в качестве одного из приоритетных направлений внешней политики Российской Федерации сотрудничества в формате БРИК, а с 2011 года – **БРИКС** (Бразилия, Индия, Россия, Китай и ЮАР), ФАС России активно включилась в работу по развитию сотрудничества в области конкурентной политики в данном формате.

В 2013 году в качестве перспективного направления работы было определено создание Рабочей группы стран БРИКС для проведения исследований на социально-значимых рынках, с инициативой об организации деятельности которой выступил руководитель ФАС России. Инициатива получила единогласную поддержку со стороны руководителей конкурентных ведомств стран БРИКС в связи с тем что, формат БРИКС – идеальная площадка для внедрения новых форм международного сотрудничества конкурентных ведомств при правоприменении, направленных на усиление координации и взаимодействия между конкурентными ведомствами в условиях глобализации мировой экономики и все большей интернационализации антиконкурентной практики транснациональных корпораций.

Плодотворным и поступательным в 2013 году характеризовалось развитие сотрудничества российского антимонопольного ведомства с **Конференцией ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД)**.

В ходе ежегодного заседания Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции (данные заседания являются ключевым мероприятием в области конкуренции, проводимым ЮНКТАД), ФАС России совместно с Федеральным конкурентным ведомством Австрии презентовала результаты работы Совместной Рабочей группы по исследованию вопросов ценообразования на рынках нефти и нефтепродуктов и способов их функционирования, созданной в 2011 году по инициативе российского и австрийского конкурентных ведомств.

Данный доклад вызвал особый интерес у участников мероприятия, а Глава ЮНКТАД г-н Супочале Паничпакди комментируя его, дал высокую оценку результатам работы Совместной рабочей группы по нефти, подчеркнув, что обсуждаемые вопросы имеют важнейшее значение абсолютно для всех стран.

Работа в рамках ЮНКТАД является одним из приоритетных направлений международной деятельности ФАС России, позволяющим принимать участие в выработке решений, отвечающих национальным интересам России, и вносить вклад в укрепление позиции России в системе международных организаций ООН.

Еще одним направлением международного сотрудничества, получившим дальнейшее развитие в 2013 году, стала **деятельность международных рабочих групп по вопросам развития конкуренции на социально-значимых рынках** (далее – Международные рабочие группы).

В современных условиях, когда национальные рынки утрачивают свой национальный характер, превращаясь в глобальные рынки, все острее встает вопрос о необходимости углубления взаимодействия антимонопольных органов разных стран в целях выработки согласованных подходов к осуществлению антимонопольного регулирования.

Одной из форм реализации стоящих перед антимонопольными органами задач является деятельность Международных рабочих групп, в ходе работы которых осуществляется подготовка рекомендаций по развитию конкуренции на соответствующих товарных рынках на основе опыта различных юрисдикций, разработка конкретных мер по устранению факторов, мешающих развитию конкуренции, а в случае необходимости, - проведение совместных исследований.

В 2013 году состоялись два заседания Международной рабочей группы по исследованию проблем конкуренции в фармацевтическом секторе, созданной по инициативе ФАС России и Итальянского конкурентного ведомства, в ходе которых были обсуждены вопросы методологии определения фармацевтических рынков, вопросы анализа фармацевтических рынков (в том числе в контексте критериев взаимозаменяемости), стимулирования производства и потребления воспроизведенных лекарственных средств. Материалы, подготовленные к заседаниям этой Рабочей группы, в дальнейшем были использованы при подготовке Доклада ФАС России «О результатах оценки доступности лекарственных препаратов на основе анализа потребительских цен и ценообразования на лекарственные препараты в Российской Федерации (в т.ч. в разрезе субъектов Российской Федерации) и на сопоставимых рынках стран, в том числе входящих в СНГ, Европейский союз и БРИКС».

Также в 2013 году была продолжена деятельность Международной Рабочей группы по исследованию вопросов ценообразования на рынках нефти и нефтепродуктов и способов их функционирования (далее – Рабочая группа по нефти), созданной по инициативе ФАС России и Австрийского конкурентного ведомства. В ходе прошедших заседаний были рассмотрены вопросы ценообразования, в том числе особенности формирования цены на мировых рынках и их влияние на оптовые цены национальных рынков нефти и нефтепродуктов; подходы антимонопольных органов к проведению мониторингов рынков нефти и нефтепродуктов и эффективность использования автоматизированных систем сбора и обработки информации; опыт Российской Федерации по созданию коммерческой инфраструктуры рынка нефти и нефтепродуктов, развитию биржевой торговли наличным товаром, а также регистрации на бирже фактических внебиржевых сделок. На основе анализа факторов, сдерживающих развитие конкуренции на рынках нефти и нефтепродуктов, были подготовлены рекомендации по развитию конкуренции на данных рынках.

Еще одним направлением деятельности Рабочей группы по нефти в отчетном периоде стало создание общей базы данных (информационной

платформы), включающей данные мониторинга и статистических наблюдений, обобщающей основные наработки в области методологии и практики применения антимонопольного законодательства и др. Данная платформа станет общим инструментом, позволяющим конкурентным ведомствам обмениваться основной информацией, касающейся национальных рынков нефти и нефтепродуктов. В конце 2013 года платформа начала функционирование на английском языке, а в 2014 году планируется ее запуск на русском языке.

ФАС России в рамках своей компетенции также осуществлял активное **сотрудничество с антимонопольными органами государств-участников СНГ**. Основной площадкой для взаимодействия в данном формате являлся **Межгосударственный совет по антимонопольной политике (МСАП)**, действующий на основании Договора о проведении согласованной антимонопольной политики от 25.01.2000.

В ходе двух заседаний МСАП - 38-м и 39-м, которые прошли в 2013 году, были рассмотрены вопросы об использовании традиционных «советских» знаков на определенные виды товаров, об опыте ФАС России по улучшению качества управления ведомством и получению сертификата международного стандарта менеджмента качества ISO 9001:2008.

Следует отметить, что 39-е заседание МСАП, которое проходило в сентябре 2013 года в г. Иркутске, было приурочено к 20-летию со дня образования Совета. К Юбилейному заседанию МСАП антимонопольными органами стран СНГ был подготовлен Доклад «Межгосударственный совет по антимонопольной политике: итоги деятельности и задачи на перспективу». В Докладе описывается история становления МСАП, основные результаты его работы, в числе которых работа по совершенствованию антимонопольного законодательства в Содружестве, развитие практического взаимодействия антимонопольных органов стран СНГ и создание Штаба по совместным расследованиям нарушений антимонопольного законодательства в государствах-участниках СНГ (далее – Штаб). Результаты работы Штаба по исследованию рынка пассажирских авиаперевозок, рынка международной связи с использованием роуминга, рынка услуг продажи продовольственных товаров в розничных торговых сетях в разные годы получали самую высокую оценку Совета глав правительств СНГ.

В качестве приоритетных направлений деятельности МСАП в указанном Докладе определены дальнейшая гармонизация конкурентного законодательства государств – участников СНГ, выработка согласованных подходов и координация совместной деятельности при расследовании нарушений антимонопольного законодательства, прежде всего, на социально значимых рынках, развитие взаимодействия с органами отраслевого сотрудничества СНГ, осуществляющими координацию деятельности государств-участников СНГ в инфраструктурных сферах, в целях внедрения и развития конкурентных принципов на соответствующих рынках.

Данный Доклад получил одобрение членов Совета и было принято решение о его внесении в Исполнительный комитет СНГ для рассмотрения в установленном порядке. В марте 2014 года Доклад был рассмотрен на заседании Экономического совета СНГ, члены которого сочли, что он достоин рассмотрения

Советом глав правительств СНГ, заседание которого запланировано на май 2014 года.

В 2013 году активная работа велась Штабом, в частности были проведены мониторинги цен на социально значимые продукты питания. В рамках данной работы антимонопольными органами стран СНГ были проанализированы потребительские цены на социально значимые продовольственные товары первой необходимости, востребованные населением, такие как: пшеничная мука, подсолнечное масло, масло сливочное (72-73% жирности), куриное мясо (кроме окорочков), пастеризованное молоко 2,5% жирности, сахар-песок, поваренная соль «экстра», рис и гречка.

Кроме того, в 2013 году Штабом была активизирована работа по исследованию рынка зерна в государствах – участниках СНГ, в рамках которой изучаются вопросы государственного регулирования рынка зерна и государственной поддержки производителей зерна в странах СНГ, анализируется состояние конкуренции на рынке хранения и складирования, на рынке перевалки зерна в морских и речных портах.

Знаменательным событием 2013 года в рамках сотрудничества с государствами-участниками СНГ стало придание Учебно-методическому центру ФАС России в г. Казани статуса базовой организации государств-участников СНГ по профессиональной переподготовке и повышению квалификации кадров в сфере антимонопольного регулирования и конкурентной политики (ни на территории России, ни на территории других государств-участников СНГ нет специализированных учебных заведений, проводящих обучение исключительно по программам в области конкурентной политики и антимонопольного регулирования). Соответствующее решение по этому вопросу было принято в ноябре 2013 года Советом глав правительств СНГ, до этого данное решение было одобрено Экономическим советом СНГ.

Активно проводилась работа в рамках **формирования Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации (ЕЭП)**. Одним из этапов этой работы являлась разработка и согласование Модельного закона «О конкуренции» (утвержден решением Высшего Евразийского экономического совета на уровне глав государств 24.10.2013 № 50). Несмотря на то, что Модельный закон является актом рекомендательного характера, он определяет единые подходы стран-членов ЕЭП к регулированию отношений в сфере защиты конкуренции. Модельный закон содержит ключевые положения, касающиеся запретов таких антиконкурентных практик, как злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением, антиконкурентные соглашения хозяйствующих субъектов, недобросовестная конкуренция, антиконкурентные акты, действия и соглашения органов власти и др. Учитывая достаточно глубокую стадию интеграции стран-членов ЕЭП Модельный закон детально описывает указанные запреты, подробно регламентирует процедуры и критерии регулирования, а также включает ряд особенностей, связанных с разделением компетенции между национальными антимонопольными органами стран-членов ЕЭП и Евразийской экономической комиссией (ЕЭК).

Особое внимание в 2013 году было уделено разработке проекта Соглашения о порядке защиты конфиденциальной информации и ответственности за ее разглашение при осуществлении ЕЭК полномочий по контролю за соблюдением единых правил конкуренции. Вступление данного Соглашения в силу является необходимым условием передачи ЕЭК полномочий по контролю за соблюдением единых правил конкуренции на трансграничных рынках. Соответствующее решение о передаче ЕЭК полномочий было принято Высшим Евразийским экономическим советом на уровне глав государств в конце 2013 года (решение от 24.12.2013 № 58). Совет ЕЭК одобрил проект Соглашения, после прохождения странами-членами ЕЭП всех необходимых процедур Соглашение вступит в силу.

Одним из важных этапов создания системы антимонопольного регулирования в рамках ЕЭП в 2013 году стало формирование в рамках Суда ЕврАзЭС состава по рассмотрению антимонопольных дел, соответствующее решение по данному вопросу было также принято 24.12.2013 Высшим Евразийским экономическим советом на уровне глав государств (решение № 57).

Особое внимание в 2013 году уделялось работе над проектом Договора о Евразийском экономическом союзе (далее – Договор о ЕАЭС), призванным кодифицировать соглашения, формирующие договорно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства, в числе которых соглашения, регулирующие отношения в сфере защиты конкуренции.

Начало работы в данном направлении было положено с принятием главами трех стран в ноябре в 2011 года Декларации о евразийской экономической интеграции, в которой было зафиксировано стремление завершить к 1 января 2015 года кодификацию международных договоров, составляющих нормативную правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства и на этой основе создать Евразийский экономический союз.

В проекте Договора естественным образом нашли отражение положения соглашений, регулирующих отношения в сфере защиты конкуренции, принятых в рамках формирования ЕЭП, при формулировании которых разработчики исходили из понимания необходимости включения в проект Договора норм сохраняющих свою актуальность и не противоречащих договоренностям Сторон.

29 мая 2014 года в ходе заседания Высшего Евразийского экономического совета на уровне глав государств, проходившего в Астане, Договор о Евразийском экономическом был подписан.

1.7. Изменения в нормативном регулировании защиты конкуренции в Российской Федерации в 2013 году

Важным событием 2013 года явилось принятие Федерального закона от 28.12.2013 № 423-ФЗ «**О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции»**». Федеральный закон направлен на реализацию положений Дорожной карты «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики». Его принятие отменяет уведомительный контроль (ex post) за сделками (действиями) по экономической концентрации, что не только существенно сократит административную нагрузку на средних

предпринимателей, но и позволит антимонопольным органам сосредоточиться на крупных сделках (действиях), оказывающих существенное влияние на конкуренцию, что, следовательно, приведет к повышению эффективности антимонопольного регулирования в Российской Федерации.

Важнейшие изменения, направленные на эффективное применение антимонопольным органом мер административной ответственности в виде «оборотных штрафов», внесены Федеральным законом от 02.11.2013 №285-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 3 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Так, введена административная ответственность за непредставление или несвоевременное представление в федеральный антимонопольный орган или его территориальный орган по их требованию сведений (информации), необходимых для расчета размера административного штрафа, либо представление в федеральный антимонопольный орган или его территориальный орган заведомо недостоверных сведений (информации), необходимых для расчета размера административного штрафа. Кроме того, уточнена административная ответственность в виде «оборотных» штрафов за злоупотребления доминирующим положением покупателями (монопсония), а также для участников антиконкурентных соглашений, не осуществляющих реализацию товара на том товарном рынке, где было совершено нарушение антимонопольного законодательства.

Статья 19.8 КоАП РФ дополнена частями 7 и 8, предусматривающими административную ответственность за непредставление или несвоевременное представление в федеральный антимонопольный орган, его территориальный орган по их требованию сведений (информации), необходимых для расчета размера административного штрафа, а равно представление в федеральный антимонопольный орган, его территориальный орган по их требованию заведомо недостоверных сведений (информации), необходимых для расчета размера административного штрафа. Кроме того, в соответствии с Законом № 285-ФЗ указанные обстоятельства будут учитываться в качестве отягчающих административную ответственность лиц при назначении им административного наказания за совершение правонарушений, предусмотренных статьями 14.31, 14.32, частью 2 статьи 14.33 КоАП РФ.

Так за совершение правонарушений, предусмотренных указанными статьями КоАП РФ, установлено административное наказание в виде наложения административного штрафа, исчисляемого исходя из суммы выручки правонарушителя от реализации товара, на рынке которого совершено такое правонарушение. Учитывая изложенное, для определения величины штрафа возникает необходимость затребования у лица, привлекаемого к административной ответственности, сведений о сумме выручки, которые не могут быть получены от иных лиц.

Вместе с тем, в правоприменительной практике антимонопольного органа зачастую возникают обстоятельства, при которых указанные лица уклоняются от предоставления указанной информации и, тем самым, препятствуют проведению

всестороннего административного расследования, применению санкций, соразмерных совершенному административному правонарушению.

Административные правонарушения, выраженные в злоупотреблении доминирующим положением, заключении антиконкурентных соглашений, в том числе картелей, совершении недобросовестной конкуренции, связанной с реализацией контрафактных товаров, оказывают негативное влияние на состояние конкуренции, что повлекло установление в КоАП РФ административного наказания в виде «оборотных штрафов» за их совершение.

Следовательно, введение Законом № 285-ФЗ состава административного правонарушения и дополнительного обстоятельства, отягчающего административную ответственность за правонарушения, предусмотренные статьями 14.31, 14.32, частью 2 статьи 14.33 КоАП РФ, обеспечит реализацию принципа неотвратимости наказания за нарушения антимонопольного законодательства, влекущие наиболее негативные последствия для конкуренции.

Одновременно, Закон № 285-ФЗ вносит изменения в статью 26.10 КоАП РФ, конкретизирующие право должностного лица истребовать информацию для расчета размера административного штрафа, что позволит определить сферу применения санкции, закрепленной в предлагаемой части 7 статьи 19.8 КоАП РФ с учетом действующей части 5 статьи 19.8 КоАП РФ.

Федеральный закон от 02.12.2013 № 343-ФЗ «О внесении изменения в статью 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – Закон № 343-ФЗ) разработан в соответствии с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 17 января 2013 года № 1-П и в целях совершенствования порядка привлечения юридических лиц к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства Российской Федерации.

Законом № 343-ФЗ вносятся изменения в часть 5 статьи 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, направленных на снижение минимального размера административного штрафа, предусмотренного данной нормой Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, до пятидесяти тысяч рублей.

Указанные изменения позволят обеспечить назначение справедливого и соразмерного административного наказания с учетом характера совершенного административного правонарушения, а также имущественного и финансового положения юридического лица.

Принят Федеральный закон от 07.05.2013 № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ФАС России являлся его соразработчиком). Закон внес изменения в Закон о концессионных соглашениях, Закон о теплоснабжении, Закон о водоснабжении, направленные на развитие института концессионных соглашений в сфере объектов ЖКХ. Согласно Закону находящиеся в государственной и муниципальной собственности объекты ЖКХ старше 5 лет могут передаваться только по концессионному соглашению. Закон установил отдельный порядок проведения конкурса по заключению

концессионных соглашений в сфере ЖКХ – победитель будет определяться по средствам использования программного средства, размещенного на сайте www.torgi.gov.ru. Таким образом, обеспечивается прозрачный порядок проведения торгов. Кроме того, Закон устанавливает максимальный срок, на который может быть заключен договор аренды государственных и муниципальных объектов ЖКХ – 10 лет¹⁶.

Продолжается развитие нормативно-правовой базы государств-членов **Таможенного союза и Единого экономического пространства**. Завершается кодификация правовой базы Таможенного союза, Единого экономического пространства. В финальную стадию входит и процесс согласования текста Договора о Евразийском экономическом союзе¹⁷. Имеется общее понимание, что Союз должен проводить сбалансированную макроэкономическую и бюджетную политику.

Планируется более плотная координация в вопросах занятости и развития инфраструктуры, включая создание евразийских транспортных и энергетических сетей. Большое внимание уделяется вопросам создания общего рынка высокотехнологичной продукции, улучшения инвестиционного и делового климата, что должно прямо способствовать повышению эффективности наших национальных экономик.

Концептуально новым шагом на пути гармонизации национального антимонопольного законодательства государств-членов Таможенного союза и Единого экономического пространства явилось принятие Модельного закона «О конкуренции» Таможенного союза и Единого экономического пространства (утвержден решением Высшего Евразийского экономического совета на уровне глав государств от 24.10.2013 №50). В Модельном законе удалось объединить лучшие практики в антимонопольном регулировании России, Казахстана и Беларуси, учесть мировой опыт, в том числе рекомендации ОЭСР, а также дополнить его содержание нормами, которые отражают тенденции и перспективы будущего развития антимонопольного законодательства государств-членов Единого экономического пространства.

Модельный закон, в частности, устанавливает, что законодательством государства может быть предусмотрен порядок применения закона о защите конкуренции государства к отношениям, связанным с использованием исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности за исключением случаев, установленных указанным законом. Кроме того, положения Модельного закона определяют, что законодательством государства

¹⁶ В.В. Путин 31 мая 2013 г. на заседании Госсовета по вопросам ЖКХ отметил: «Это перспективная модель и для бизнеса, и для государства. Переход на концессионные соглашения, частные инвестиции – это реальная конкуренция».

¹⁷ На пресс-конференции по итогам заседания Высшего экономического совета 24 октября 2013 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил: «Главы государств «тройки» договорились двигаться к тому, чтобы полностью ликвидировать действующие изъятия и ограничения из общего режима Таможенного союза и Единого экономического пространства. Это значит, что будут сняты все остающиеся барьеры на пути свободного обмена товарами, услугами, капиталом, технологиями и рабочей силой».

может быть предусмотрена возможность установления правил недискриминационного доступа, а также право антимонопольного органа выдавать предписания об утверждении и опубликовании правил торговой практики.

Принято распоряжение Правительства Российской Федерации № 1591-р от 04.09.2013 «О подписании Соглашения о Правилах доступа к услугам инфраструктуры железнодорожного транспорта в рамках Единого экономического пространства и Правилах оказания услуг инфраструктуры железнодорожного транспорта в рамках Единого экономического пространства» (ФАС России – разработчик от Российской Стороны). Правила включают единые принципы определения приоритетности предоставления доступа к услугам инфраструктуры, существенные условия договора на оказание услуг инфраструктуры, иные положения, необходимые для обеспечения доступа перевозчиков государств Сторон к услугам инфраструктуры. Правила оказания услуг инфраструктуры включают перечень таких услуг, единые принципы диспетчеризации и распределения пропускной способности инфраструктуры, регулирующие вопросы лицензирования, а также включающие иные положения.

В результате реализации Правил с 01 января 2015 года на участки инфраструктуры сети железных дорог Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан будут допущены перевозчики стран ЕЭП.

ФАС России предоставлены новые полномочия по контролю за ценообразованием в сфере **государственного оборонного заказа** (далее – гособоронзаказ). В частности, установлены особенности антимонопольных требований в сфере ОПК (статья 14 Федерального закона от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»). Таким образом, осуществлен переход на новый качественный уровень реализации полномочий ФАС России по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства в оборонно-промышленном комплексе (ОПК). Значительно повысилась эффективность выявления необоснованных фактов роста цен в сфере ОПК, количество соответствующих обращений увеличилось более чем в 3 раза, внедрен упрощенный порядок признания доминирующего положения хозяйствующего субъекта, участвующего в выполнении гособоронзаказа. Достигнуто единообразие представления головными исполнителями (исполнителями) гособоронзаказа сведений о фактах существенного роста цен. Осуществляется планирование и проведение совместных контрольных мероприятий, оперативный обмен информацией и опытом между ФАС России и Рособоронзаказом. Определен порядок взаимодействия с Рособоронзаказом, а также определены ответственные территориальные органы и структурные подразделения ФАС России. В состав комиссий по рассмотрению дел о нарушении АМЗ включаются сотрудники Рособоронзаказа.

Значимые изменения произошли в области **госзакупок**: с 1 января 2014 г. вступил в силу Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных

и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ, Закон о контрактной системе). Закон № 44-ФЗ разработан с учетом лучшего зарубежного опыта, в том числе рекомендаций ОЭСР, и предложений ведущих экспертов.

Основным отличием Закона о контрактной системе от действовавшего законодательства о размещении заказов является более широкая сфера регулирования. Законодательство о размещении заказов регулировало только процедуры определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и заключения с ними контрактов. Закон № 44-ФЗ регулирует весь цикл закупок, в том числе их планирование, определение поставщика (исполнителя, подрядчика), заключение контрактов, исполнение контрактов, включая их изменение и расторжение, мониторинг, аудит, контроль в сфере закупок.

Закон о контрактной системе направлен на решение следующих основных задач, которые не были эффективно решены в рамках действующего законодательства о размещении заказов:

повышение прозрачности закупок в целях противодействия коррупции, в том числе за счет более широкого внедрения современных информационных технологий и развития института общественного контроля;

повышение эффективности расходования бюджетных средств на закупки, в том числе за счет планирования и нормирования закупок, предоставления заказчику более широких полномочий с одновременным усилением его ответственности за конечный результат (действующее законодательство о размещении заказов в своей основе содержит «процедурный подход», согласно которому заказчик имеет возможность, формально соблюдая процедуру закупки по срокам и содержанию проводимых мероприятий, уходить от ответственности за неэффективное расходование бюджетных средств).

Основные нововведения Закона о контрактной системе:

1) введена система планирования закупок.

Планирование делает закупки предсказуемыми для рынка. Хозяйствующие субъекты, заблаговременно получая информацию о спросе на товары, работы, услуги со стороны государства и муниципальных образований, смогут соответствующим образом регулировать свою хозяйственную деятельность и предлагать лучшие условия исполнения контрактов.

Указанная мера позволит сделать закупки не только средством обеспечения государственных и муниципальных нужд, но и более эффективным инструментом макроэкономического регулирования, улучшить инвестиционный климат в экономике;

2) введено нормирование закупок.

Предполагается, что для товаров, работ, услуг, закупаемых для обеспечения государственных и муниципальных нужд, будут утверждаться обязательные требования.

Нормирование закупок может осуществляться путем установления требований к потребительским свойствам и качеству товаров, работ, услуг, максимальных цен закупаемых товаров, работ, услуг, нормативов затрат.

Нормирование направлено на эффективное расходование бюджетных средств, исключение закупок товаров, работ, услуг с избыточными потребительскими свойствами и предметов роскоши.

3) определена методика установления начальных (максимальных) цен контрактов, цен контрактов, заключаемых с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

В действовавшем законодательстве о размещении заказов проблема определения начальных (максимальных) цен контрактов не была урегулирована, что создавало предпосылки к злоупотреблениям, массово проявившимся при закупке медицинских томографов.

Законом № 44-ФЗ предусмотрено, что начальная (максимальная) цена контракта, цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), определяется и обосновывается заказчиком посредством применения следующих методов: метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка), нормативный метод, тарифный метод, проектно-сметный метод, затратный метод.

При этом в качестве основного метода определен метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка).

Для отдельных видов товаров, работ, услуг, ценообразование на которые может вызывать затруднения у заказчиков, предусмотрено полномочие Правительства Российской Федерации устанавливать особые порядки определения начальных (максимальных) цен контрактов;

4) расширена линейка способов определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков) которые вправе применять заказчик.

Введены новые виды конкурсов (конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс), запрос предложений. Указанные меры позволят повысить эффективность закупок, в том числе высокосложной и инновационной продукции.

5) предусмотрены антидемпинговые меры, направленные на защиту заказчиков от недобросовестных поставщиков (исполнителей, подрядчиков), существенно снижающих цену ниже рыночной и неспособных качественно исполнить обязательства по контракту.

При этом предусмотрено применений таких мер как увеличение размера обеспечения исполнения контрактов в полтора раза, представление поставщиком (исполнителем, подрядчиком) документов, подтверждающих исполнение ранее заключенных контрактов без штрафов и пеней, снижение весового коэффициента цены контракта (для НИКОР);

6) сокращено количество случаев заключения контрактов с единственным поставщиком.

Исключена возможность заключать контракты с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) по согласованию с контролирующим органом (ФАС России) в случае, если на торги не подано ни одной заявки;

7) предусмотрена многоуровневая система контроля, в том числе на этапах планирования и осуществления закупок, предусмотрен институт общественного контроля.

Законом определены органы контроля, субъекты контроля, вопросы, подлежащие контролю на каждом этапе;

8) предусмотрена возможность одностороннего расторжения контрактов по основаниям, установленным гражданским законодательством.

Указанная мера направлена на обеспечение прав одной стороны контракта от недобросовестных действий другой стороны контракта.

9) введен мониторинг закупок и аудит эффективности закупок.

Мониторинг будет осуществляться Минэкономразвития России и позволит своевременно выявлять пробелы в законодательном регулировании и устранять их.

Аудит эффективности будет осуществлять Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и позволит оценивать эффективность расходования средств на закупки.

Кроме того, законом о контрактной системе предусмотрено банковское сопровождение контрактов, общественное обсуждение отдельных закупок, создание библиотеки типовых контрактов (типовых условий контрактов), более широкое использование банковской гарантии в качестве средства обеспечения заявок и исполнения контрактов, обязанность операторов электронных площадок выплачивать участникам электронных аукционов доход, полученный от размещения их денежных средств, внесенных в качестве обеспечения заявок, на счете в банке.

Предполагается также создание единой информационной системы в сфере закупок, которая будет обладать более широкими функциональными возможностями по сравнению с существующим официальным сайтом www.zakupki.gov.ru, в том числе предусматривать отдельные элементы автоматизации деятельности заказчиков, возможность подачи заявок на участие в процедурах определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в электронном виде, автоматизированный контроль размещаемой информации.

Закон о контрактной системе вступил в силу с 1 января 2014 г. При этом Минэкономразвития России в 2013 году обеспечена в соответствии с планом реализации Закона № 44-ФЗ своевременная подготовка всех подзаконных актов.

Подзаконные нормативные правовые акты направлены на формирование системы управления контрактной системой в сфере закупок, раскрытие информации, регулирование деятельности заказчиков, установление отдельных случаев осуществления закупок и формирование системы контроля в сфере закупок. Данными актами обеспечено внедрение ряда существенных инноваций в сфере закупок, в том числе таких как контракты жизненного цикла, контракты с формулой цены, конкурсы с ограниченным участием, контрактные службы заказчиков. Реализованы новые подходы к оценке заявок, позволяющие комплексно учитывать при определении поставщиков их квалификацию, а также качество предлагаемых товаров, работ и услуг.

Кроме того, в целях введения контрактной системы Минэкономразвития России обеспечено принятие «закона-спутника» (Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 396-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»), которым были внесены изменения в 46 федеральных законов. В 2014 году в целях дальнейшего развития законодательства о контрактной системе планируется принять 16 подзаконных актов, которые предусматривают такие инновации, как нормирование закупок (т.е. установление требований к товарам, закупаемым государственными

органами), создание библиотеки типовых контрактов (типовых условий контрактов), а также банковское сопровождение контрактов.

Основным событием в сфере закупок в 2014 году будет перевод всех конкурентных процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в электронную форму.

Кроме того, следует отметить, что действовавший в 2013 году Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», положительно сказался на развитии конкуренции в рамках процедур размещения государственного и муниципального заказа.

1.8. Результаты реализации предложений, направленных на развитие конкуренции, представленных в предыдущем Докладе о состоянии конкуренции

С учетом плана мероприятий Дорожной карты») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» ФАС России разработала Стратегию развития антимонопольного регулирования на период 2013 – 2024 гг. В стратегии констатируется, что конкуренция – это основа поступательного развития страны, она обеспечивает постоянное и динамичное внедрение инновационных технологий в экономику, является главным движущим фактором эволюционного развития общества, порождает разнообразие, эффективное распределение ресурсов и справедливое распределение результатов функционирования экономики. Именно поэтому защитой и развитием конкуренции должны заниматься все общественные и государственные структуры.

Содержательно, Стратегия дополняет и детализирует перечень мероприятий, содержащихся в Дорожной карте, а также предлагает видение политики по защите и развитию конкуренции на период, хронологические рамки которого выходят за сроки, предусмотренные Дорожной картой. Важнейшие положения Стратегии, сформулированные в виде задач ФАС России по защите и развитию конкуренции, непосредственно связанные с созданием условий для развития конкуренции и рынков, были представлены в ежегодном Докладе о состоянии конкуренции в 2013 году и сгруппированы в следующие разделы:

1. Исполнение контрольно-надзорных функций и развитие конкуренции, в том числе:

- создание благоприятной конкурентной среды в сферах деятельности, не являющихся естественными монополиями;
- обеспечение равного доступа к товарам естественных монополий и развитие конкуренции в потенциально конкурентных видах их деятельности;
- прекращение антиконкурентного вмешательства органов власти в функционирование рынков, повышение эффективности использования бюджетных средств при размещении государственного заказа;

Федерации от 30.06.2012 № 1144-р (далее – Дорожная карта), принято постановление Правительства Российской Федерации от 09.12.2013 № 1131, позволяющее сделать очередной шаг на пути повышения доступности энергетической инфраструктуры. Согласно документу, с 10 марта 2014 года заявки на присоединение к электрическим сетям можно будет подать через Интернет, а также появится возможность отслеживать on-line этапы прохождения заявки и в дальнейшем стадии выполнения работ сетевой организацией. Этот порядок распространяется на заявки на тех. присоединение к электрической сети классом напряжения до 10 кВ включительно от лиц, мощность энергопринимающих устройств которых составляет до 150 кВт.

В рамках реализации отдельных пунктов Дорожной карты ФАС России в настоящее время разработаны проекты федерального закона и проекты постановлений Правительства Российской Федерации, направленные на:

- утверждение типовых заявок на технологическое присоединение;
- утверждение типового соглашения на перераспределение мощности;
- нормативное закрепление понятия «энергопринимающие устройства»;
- совершенствование технологического присоединения садовых некоммерческих товариществ;
- утверждение типовых форм договора энергоснабжения (купли-продажи электрической энергии (мощности)).

По инициативе ФАС России Правительство Российской Федерации приняло постановление от 2 июля 2013 года № 555, предусматривающее возможность технологического присоединения физических лиц (мощность энергопринимающих устройств до 15 кВт и если присоединяемый объект является единственным местом проживания заявителя) до начала и в период проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, отменив тем самым для этой группы потребителей действующий с 17 июля 2012 года мораторий.

Постановление принято в целях защиты прав граждан - потребителей услуг по технологическому присоединению к электросетям на территории г. Сочи. Комиссия по технологическому присоединению в 2013 году рассмотрела более 650 жалоб и обращений физических и юридических лиц по отказам в осуществлении технологического присоединения и переносе сроков выполнения мероприятий по технологическому присоединению до окончания проведения олимпиады.

ФАС России 8 августа 2013 года признала ОАО «Кубаньэнерго» нарушившим антимонопольное законодательство в части злоупотребления своим доминирующим положением, выразившееся в неисполнении в установленные законодательством сроки мероприятий по технологическому присоединению к электрическим сетям на территории г. Сочи с более 65 физическими и юридическими лицами. ФАС России по итогам рассмотрения указанного дела впервые выдала предписание ОАО «Кубаньэнерго» в отношении неопределенного круга лиц, то есть защищающее интересы не только лиц, чьи

жалобы рассмотрены в деле, но и всех лиц, в отношении которых были допущены аналогичные нарушения.

ФАС России проведена внеплановая выездная проверка в отношении ОАО «МОЭСК», в ходе которой был выявлен ряд нарушений в части заключения и исполнения договоров об осуществлении технологического присоединения нестационарных торговых объектов с Управками, ГУ, ГБУ, ГУК районов административных округов города Москвы (пункт 1 статья 10 Федерального закона «О защите конкуренции»). ОАО «МОЭСК» производило объединение нескольких заявок на технологическое присоединение энергопринимающих устройств мощностью до 15 кВт Управ районов города Москвы в предмет одного договора технологического присоединения в целях укрупнения и увеличения максимальной мощности присоединяемых энергопринимающих устройств – свыше 15 кВт. Эти действия дали возможность применения тарифной ставки для расчета стоимости подключения за 1 кВт к электрическим сетям ОАО «МОЭСК» в размере 16 648,80 руб/кВт, вместо установленных законодательством 550 рублей, что подтверждается Департаментом торговли и услуг города Москвы.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 21.10.2013 № 938 по инициативе ФАС России утверждены Правила проведения аукциона по продаже прав на имущество, подлежащее принудительной продаже во исполнение Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Постановление направлено на обеспечение реализации требований о запрете юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также аффилированным лицам в границах одной ценовой зоны оптового рынка совмещать деятельность по передаче электрической энергии и (или) оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике с деятельностью по производству и (или) купле-продаже электрической энергии, а также на обеспечение гласности и прозрачности при проведении аукциона по продаже прав на имущество, подлежащее принудительной продаже. Этот документ позволяет ФАС России в полном объеме осуществлять полномочия, предусмотренные статьей 6 Федерального закона от 26.03.2003 № 36-ФЗ.

17 декабря 2013 года постановлением Правительства Российской Федерации № 1164 утверждены Правила осуществления антимонопольного регулирования и контроля в электроэнергетике. Документ подготовлен ФАС России в целях реализации норм федеральных законов, принятых в 2004–2012 годах.

Постановление направлено на определение особенностей осуществления антимонопольного регулирования и контроля на оптовом и розничных рынках электрической энергии и мощности.

В сфере разработки и внедрения рекомендаций по содержанию «торговых практик» крупнейших компаний:

ФАС России письмом от 25.12.2012 № ИА/44288-ПР/12 направлены ОАО «Уралкалий» Рекомендации по обеспечению недискриминационного доступа к приобретению хлористого калия. На основе данных рекомендаций ОАО «Уралкалий» разработана Маркетинговая политика в отношении продаж хлористого калия на внутреннем рынке Российской Федерации. Указанная Маркетинговая политика согласована ФАС России письмом от 28.02.2013 № АК/7480/13.

ФАС России приняла Рекомендации по обеспечению недискриминационного доступа к приобретению апатитового концентрата (поддержаны Минпромторгом России) и разместила их на своем официальном сайте 11.12.2012¹⁸ и письмом от 07.03.2013 № ЦА/7180/13 направила Рекомендации участником рынка.

ФАС России выдала ОАО «Апатит» предписание от 27.02.2013 № ЦА/7180/13 о разработке и согласовании с федеральным антимонопольным органом Маркетинговой политики сбыта апатитового концентрата на внутренний рынок, а также условий типового договора о поставках апатитового концентрата, основанных на Рекомендациях, - в рамках согласования сделки по экономической концентрации, в связи с тем, что ОАО «Апатит» занимает доминирующее положение на рынке апатитового концентрата, и в целях безусловного выполнения Рекомендаций. Данное предписание ФАС России исполнено.

Утверждение порядка со-регулирувания с Банком России в целях защиты и развития конкуренции на финансовых рынках.

В связи с принятием Закона № 251-ФЗ, вступившего в силу с 01 сентября 2013 года, Банку России были переданы полномочия Федеральной службы по финансовым рынкам по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков. Таким образом, с 01.09.2013 ФАС России взаимодействует с Банком России по вопросам контроля и надзора на рынках не только кредитных, но и иных финансовых организаций.

Банк России и ФАС России в настоящее время активно взаимодействуют в рамках согласования подготовленных ФАС России проектов постановлений Правительства Российской Федерации, предусматривающих внесение изменений в постановления Правительства Российской Федерации от 30.06.2007 № 334 «Об установлении величин активов финансовых организаций (за исключением кредитных организаций) в целях осуществления антимонопольного контроля» в целях установления величин активов финансовых организаций, не поднадзорных Центральному банку Российской Федерации, и от 30.06.2007 № 335 «Об установлении величин активов кредитных организаций в целях осуществления антимонопольного контроля» в целях установления величин активов финансовых организаций, поднадзорных Центральному банку Российской Федерации.

¹⁸ Разработка и утверждение данных рекомендаций относится к компетенции ФАС России в части контроля за соблюдением антимонопольного законодательства в сфере использования природных ресурсов. Решения Правительства Российской Федерации по данному вопросу не требуется

В 2014 году ФАС России планирует провести работу, направленную на организацию взаимодействия с Банком России по вопросу предоставления на постоянной основе в электронном виде информации не только об отдельных показателях деятельности кредитных организаций, но также и иных финансовых организаций, поднадзорных Банку России, в частности микрофинансовых организаций, профессиональных участников рынка ценных бумаг, платежных систем. Одновременно, планируется внесение изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации, в том числе постановления Правительства Российской Федерации от 03.06.2007 № 359 «Об утверждении условий признания доминирующим положения финансовой организации (за исключением кредитной организации) и Правил установления доминирующего положения финансовой организации (за исключением финансовой организации)» в целях установления доминирующего положения финансовой организации, не поднадзорной Центральному банку Российской Федерации, и от 26.06.2007 № 409 «Об утверждении условий признания доминирующим положения кредитной организации и Правил установления доминирующего положения кредитной организации» в целях установления доминирующего положения финансовой организации, поднадзорной Центральному банку Российской Федерации.

В сфере противодействия недобросовестной конкуренции:

В течение 2013 года был подготовлен и в настоящее время проходит обсуждение и согласование в ФАС России и с привлеченными экспертами некоммерческих организаций, действующих в сфере развития конкуренции, законопроект о внесении изменений в статью 14 Закона о защите конкуренции, которым предусмотрено уточнение имеющихся определений признаков и форм недобросовестной конкуренции, а также введены отдельные положения, описывающие в качестве отдельных форм недобросовестной конкуренции составы правонарушений, которые в настоящее время не подпадают ни под одно из положений статьи 14 Закона о защите конкуренции и квалифицируются в целом по части 1 указанной нормы.

Законопроект учитывает и адаптирует к системе российского правового регулирования ряд положений европейских нормативных актов в сфере защиты прав потребителей и пресечения недобросовестной конкуренции. Отдельные составы актов недобросовестной конкуренции сформулированы на основании выявленных тенденций административной и судебной практики ФАС России и его территориальных органов с тем, чтобы в дальнейшем исключить установленные проблемы правоприменения и сложности квалификации.

В 2014 году предполагается окончательная доработка текста законопроекта, представление его на общественное обсуждение, а также согласование с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и внесение в Правительство Российской Федерации.

В настоящее время в практике рассмотрения дел и применения законодательства о защите конкуренции ФАС России принят исторический принцип добросовестности использования товарных знаков: не должна признаваться недобросовестной конкуренцией (нарушением пункта 4 части 1

статьи 14 Закона о защите конкуренции) деятельность хозяйствующего субъекта, который является правопреемником предприятия советской промышленности, которому было поручено производить товар с соответствующим обозначением, и которое использует это обозначение по настоящее время в том виде, в котором оно использовалось в советский период времени, в том числе при наличии заявления хозяйствующего субъекта, которому принадлежит исключительное право на «советский» товарный знак и который является его разработчиком (с учетом наличия правопреемства).

Действия по введению в гражданский оборот товара с измененным после даты приоритета на «советский» товарный знак обозначением по сравнению с используемым с советского периода следует признавать актом недобросовестной конкуренции согласно пункту 4 части 1 статьи 14 Закона о защите конкуренции.

Позиция ФАС России о возможных способах защиты товарных знаков, идентичных или сходных до степени смешения с обозначениями, используемыми различными предприятиями со времен СССР доведена до заинтересованных органов власти, и предложение о выработке единого подхода в целях защиты прав правообладателей получило поддержку. В случаях, когда обозначения, используемые в период существования СССР, зарегистрированы в качестве товарных знаков хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность за пределами Российской Федерации, на уровне соглашений в рамках ЕЭП возможно возложение на хозяйствующих субъектов – обладателей соответствующих товарных знаков обязанности заключать лицензионный договор с хозяйствующими субъектами иных стран, образующих ЕЭП, в целях защиты их прав при реализации продукции на территории любого государства ЕЭП.

На основании таких лицензий будет допустимо ввозить и реализовывать на территории стран ЕЭП товар с использованием «советских» обозначений при условии, что нанесенное на товар обозначение будет визуально тождественным тому обозначению, которое использовалось лицензиатом в период существования СССР.

Объем предоставляемых прав использования обозначения может быть ограничен в части ассортимента продукции, производством, ввозом и реализацией которой занимается лицензиат.

В целях предотвращения снижения потребительских свойств продукции различных правообладателей, производимой под единым обозначением, целесообразно предусмотреть для лицензиатов обязанность по четкой и однозначной идентификации места (страна, город) производства и наименования производителя товара.

Подготовлен и направлен на согласование в адрес заинтересованных федеральных органов исполнительной власти проект нормативного правового акта, предусматривающего порядок и сроки перехода на международный принцип исчерпания прав на товарные знаки в Российской Федерации. ФАС России последовательно выступает за замену действующего в стране принципа национального исчерпания прав на товарные знаки международным принципом исчерпания прав.

Данная инициатива направлена на переход к международному принципу исчерпания прав на товарный знак, который может способствовать увеличению внутривенной конкуренции путем увеличения количества хозяйствующих субъектов, импортирующих товар на территорию Российской Федерации, что в итоге создаст предпосылки для снижения розничных цен на товары правообладателя и создаст возможность свободного перемещения на территории Российской Федерации товаров, товарные знаки на которых были законно размещены правообладателем за пределами Российской Федерации.

Изменение принципа исчерпания прав имеет большое значение, поскольку на ряде рынков национальный принцип исчерпания исключительных прав может привести к тяжелым последствиям (недостаточность или дороговизна лекарственных средств и медицинской техники), а также ограничивает возможности для развития конкуренции в целом.

Меры по пресечению «увода» государственного и муниципального имущества через ГУПы и МУПы в частную собственность:

ФАС России в целях ускоренной приватизации и акционирования государственных корпораций, массовой приватизации государственного имущества в 2013 года осуществлялась работа согласно положениям прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011 - 2013 годы, утвержденного распоряжением Правительства РФ от 27.11.2010 N 2102-р.

С 2014 году аналогичная работа продолжена в рамках реализации прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2014 - 2016 годы, утвержденного распоряжением Правительства РФ от 01.07.2013 N 1111-р.

Таким образом, до 2016 года планируется завершение выхода государства из капитала компаний "несырьевого сектора", не относящихся к субъектам естественных монополий и организациям оборонного комплекса.

В 2014 - 2016 годах будет продолжена работа по отмене утративших актуальность ограничений на приватизацию определенных видов федерального имущества и по дальнейшей оптимизации количества стратегических предприятий и акционерных обществ в соответствии с решениями Президента Российской Федерации.

В целях осуществления сделок по продаже государственного и муниципального недвижимого имущества, закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления за ГУПами субъектов РФ и МУПами, на аукционе в соответствии с порядком, установленным федеральным антимонопольным органом, по инициативе ФАС России Минэкономразвития России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования порядка проведения обязательных торгов по передаче прав в отношении имущества и ограниченных ресурсов».

Таким образом, будет достигнуто единство правоприменительной практики по отчуждению в частную собственность государственного или муниципального имущества, закрепленного как за федеральными государственными унитарными предприятиями, так и за предприятиями субъектов РФ и муниципальными

предприятиями. В настоящее время требование о конкурентной продаже такого имущества распространяется только на федеральные предприятия в соответствии с постановлением Правительства РФ от 06.06.2003 N 333 «"О реализации федеральными органами исполнительной власти полномочий по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия». А именно сделки по продаже имущества осуществляются путем продажи имущества на аукционе в соответствии с порядком, устанавливаемым федеральным антимонопольным органом.

В сфере топливно-энергетического комплекса:

В части развития конкуренции в биржевом сегменте оптового рынка нефтепродуктов:

Принят приказ ФАС России и Минэнерго России от 30 апреля 2013 № 313/13/225 «Об утверждении минимальной величины продаваемых на бирже нефтепродуктов и требований к биржевым торгам, в ходе которых заключаются сделки с нефтепродуктами хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующих товарных рынках» (далее — Совместный приказ); В соответствии с пунктом 1 Совместного приказа установлена минимальная величина продаваемых на биржевых торгах нефтепродуктов, производимых и (или) реализуемых хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующих оптовых товарных рынках, а также лицами, входящими в одну группу лиц с таким хозяйствующим субъектом, и (или) участниками биржевых торгов, которые действуют в интересах и за счет указанных лиц, следующих видов:

- бензинов автомобильных в объеме десяти процентов;
- топлива дизельного в объеме пяти процентов;
- топлива для реактивных двигателей в объеме десяти процентов;
- мазута в объеме двух процентов - от объема производства.

Кроме того, установлены требования к биржевым торгам, в ходе которых заключаются сделки с нефтепродуктами хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующих товарных рынках.

Совместный приказ зарегистрирован Минюстом России 18.06.2013.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11.10.2012 №1035 утверждены критерии регулярности и равномерности реализации товара на бирже для отдельных товарных рынков, на которых обращаются нефть и (или) нефтепродукты (далее – Постановление Правительства).

Указанные критерии закрепляют:

- порядок распределения годовых объемов реализации нефти и (или) нефтепродуктов на биржевых торгах по каждому виду соответствующего биржевого товара по месяцам календарного года в размере не менее величины, установленной Совместным приказом, равномерно по дням и торговым сессиям в соответствующем месяце;
- порядок размещения информации о планируемых объемах реализации;
- порядок определения объема заключенных продавцом и (или) его агентом на бирже сделок по продаже нефти и (или) нефтепродуктов.

Принятые меры позволили, в основном, сформировать коммерческую инфраструктуру рынка нефти и нефтепродуктов. Развитие получила биржевая

продажа наличного товара, а также регистрация на бирже фактических внебиржевых сделок. Тем самым была получена достоверная информация фундаментального характера о рынке нефтепродуктов.

В частности, реализация указанных мер позволила

- усовершенствовать нормативно-правовую базу, содержащую требования к формированию рыночных цен на биржевых торгах на нефтепродукты;
- повысить ликвидность биржевой продажи наличного товара;
- повысить прозрачность и прогнозируемость биржевых торгов;
- ограничить возможность манипулирования ценами.
- получить независимым участникам рынка возможность упрощенного доступа на товарный рынок, приобретения продукта и планирования своей хозяйственной деятельности;
- сформировать объективные индикаторы биржевых цен;

ФАС России с момента вступления в силу Совместного приказа осуществляет ежемесячный мониторинг соблюдения компаниями требований Совместного приказа и Постановления Правительства.

По результатам мониторинга в сентябре 2013г. ФАС России были выданы ОАО «Газпром», ОАО АНК «Башнефть» и ОАО «Газпром нефть» соответствующие предупреждения о необходимости устранения признаков нарушения антимонопольного законодательства, в том числе и в части соблюдения требований Совместного приказа и Постановления Правительства. Указанная информация была доведена до остальных участников рынка.

В целях повышения информационной прозрачности рынка нефти и нефтепродуктов Российской Федерации в 2013 году заключено Соглашение о сотрудничестве между Федеральной антимонопольной службой и ЗАО «СПбМТСБ». Положениями указанного соглашения регламентируется порядок предоставления в ФАС России организатором биржевых торгов информации о биржевых и внебиржевых сделках с нефтью и нефтепродуктами, позволяющей осуществлять контроль за динамикой цен, а также за исполнением нефтяными компаниями Совместного приказа и Постановления Правительства.

По данным ЗАО «СПбМТСБ», в результате реализации указанных мер ситуация в биржевом сегменте рынка нефтепродуктов изменилась следующим образом:

- объем продаж нефтепродуктов на биржевых торгах увеличился на 41,36% по сравнению с 2012 годом и составил 13,523 млн. тонн;
- по итогам 2013 года количество участников биржевых торгов увеличилось на 27% по сравнению с 2012 годом - до 1 332 участников;
- количество заключенных сделок в секции «нефтепродукты» по итогам 2013 года увеличилось на 187% по сравнению с 2012 годом и составило 45 799;
- общий объем сделок на биржевых торгах в секции «нефтепродукты» в стоимостном выражении по итогам 2013 года увеличился на 39 % по сравнению с 2012 годом и составил 347 млрд. руб.

В целях формирования прозрачного рыночного индикатора цены на нефть, ограничения возможности манипулирования ценами, упрощения возможности доступа на товарный рынок нефти ФАС России считает необходимым внести в Совместный приказ изменения, закрепляющие требование о минимальной величине,

продаваемой на бирже сырой нефти хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующем товарном рынке, в размере 5 % от объема произведенного хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение, и лицами, входящими в одну группу лиц с такими хозяйствующими субъектами, на внутреннем рынке Российской Федерации.

В целях повышения качества и сопоставимости индикаторов биржевых и внебиржевых сделок и, как следствие, репрезентативности ценовых индикаторов, ФАС России подготавливает проект Постановления Правительства о внесении изменений в Положение о предоставлении информации о заключенных сторонами на неорганизованных торгах договорах, обязательства по которым предусматривают переход права собственности на товар, допущенный к организованным торгам, а также о ведении реестра таких договоров и предоставлении информации из указанного реестра, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 23.07.2013 № 623, в части:

- распространения действия указанного нормативного акта на внебиржевые сделки по экспорту нефти;
- дополнения перечня сведений, необходимых для внесения внебиржевого договора в реестр, рядом пунктов, позволяющих достичь сопоставимости биржевых и внебиржевых индикаторов. Указанные изменения также позволят применять данные из реестров для осуществления контроля цен по сделкам между взаимозависимыми лицами в целях налогового контроля.

В целях реализации положений Совместного приказа и Постановления правительства, а также повышения прозрачности и совершенствования системы ценообразования на рынке нефти и нефтепродуктов, и повышения информационной прозрачности биржевого сегмента рынка нефтепродуктов в целом в 2013 году ФАС России разработан проект Соглашения по совершенствованию механизмов **реализации (продажи)** нефтепродуктов для заключения его между заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и участниками рынка (Биржевой совет). Целью Соглашения является подготовка предложений по совершенствованию механизмов формирования репрезентативных ценовых индикаторов на рынках нефтепродуктов, а также основных принципов организации биржевых торгов нефтепродуктами. Соглашение является открытым для подписания заинтересованными сторонами.

Взаимодействие участников Соглашения в рамках сотрудничества, направленного на формирование благоприятной конкурентной среды на рынках нефтепродуктов, позволит усовершенствовать практику применения законодательства в нефтяной отрасли, и тем самым обеспечить прозрачность ценообразования, унификацию требований, предъявляемых к хозяйствующим субъектам в связи с организацией и осуществлением торговой деятельности, а также создать основу для формирования рыночных и недискриминационных механизмов **реализации** нефтепродуктов. В настоящее время достигнута договоренность о подписании Соглашения с участниками рынка (включая нефтяные компании, биржи, информационно-аналитические агентства) и ФНС России.

Реализованы следующие меры, направленные на развитие конкуренции на рынках газовой и угольной промышленности:

В связи с поступлением в адрес ФАС России обращений хозяйствующих субъектов по вопросам формирования единообразной практики раскрытия информации субъектами естественных монополий, оказывающих услуги по транспортировке газа по трубопроводам, ФАС России разработан проект приказа о внесении изменений в Приказ ФАС России от 23.12.2011 № 893 «Об утверждении форм, сроков и периодичности раскрытия информации субъектами естественных монополий, оказывающими услуги по транспортировке газа по трубопроводам» (далее — Проект приказа).

Проектом приказа устанавливаются новые формы и сроки раскрытия информации указанными субъектами естественных монополий в целях повышения прозрачности предоставления ими информации.

ФАС России проводит процедуры, установленные Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия **проектов** нормативных правовых актов, **проектов** поправок к **проектам** федеральных законов и **проектов** решений Совета Евразийской экономической комиссии, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1318.

В соответствии с поручениями Правительства Российской Федерации ФАС России продолжена работа над проектом постановления Правительства Российской Федерации «Об обеспечении недискриминационного доступа к газораспределительным сетям в Российской Федерации» (далее – проект постановления), предусматривающим отмену действующего постановления Правительства Российской Федерации от 24.11.1998 №1370 «Об утверждении положения об обеспечении доступа организаций к местным газораспределительным сетям».

Данный проект постановления направлен на оптимизацию существующей системы доступа организаций к газораспределительным сетям, обеспечивающим поставку газа до конечных потребителей. Данный проект постановления уточняет определение свободной мощности газораспределительных сетей и создает равные условия доступа к указанным мощностям для организаций группы лиц ОАО «Газпром» и независимых организаций. Введение данного принципа позволит упростить доступ потребителей к газораспределительным сетям.

При этом предусматривается введение существенных условий договора об оказании услуг по транспортировке газа. Это необходимо для нормативного закрепления основных положений договора в целях исключения возможных случаев дискриминации независимых от собственников газораспределительных сетей потребителей услуг по транспортировке газа путем предъявления необоснованных требований со стороны организаций, осуществляющих транспортировку газа по газораспределительным сетям.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 1314 утверждены правила подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям газораспределения.

2. ТЕМЫ ГОДА

Многолетний опыт подготовки специалистами ФАС России Доклада о состоянии конкуренции свидетельствует: итоги анализа отдельных товарных рынков и сфер экономической деятельности, на которых в истекшем периоде были достигнуты наиболее значимые для развития конкуренции результаты, заслуживают выделения в отдельную рубрику – «Темы года».

2.1. Выявление и доказывание существования международных картелей, в том числе в рамках сотрудничества с зарубежными конкурентными ведомствами

2.1.1. Международное сотрудничество в сфере борьбы с картелями

В последние годы борьба с картелями составляет одно из приоритетных направлений деятельности Федеральной антимонопольной службы.

В этот период ФАС России вскрыла серьезные масштабы поражения российской экономики антиконкурентными соглашениями и вела активную работу по противодействию картелям. В результате было выявлено несколько десятков картелей (большинство – в социально значимых отраслях), на их участников наложены штрафы на общую сумму более 9 млрд. рублей, возбуждено несколько десятков уголовных дел. Все это стимулировало российские хозяйствующие субъекты тщательнее соблюдать требования антимонопольного законодательства.

Нельзя забывать о том, что Россия является неотъемлемой частью мировой экономической системы, членом Всемирной торговой организации. Ее рынки входят в сферу интересов десятков тысяч иностранных юридических лиц, и некоторые из них склонны использовать в своей работе практики, идущие вразрез с российским антимонопольным законодательством. В связи с этим ФАС России полагает, что одним из основных направлений дальнейшего совершенствования антимонопольного регулирования должна быть защита экономических интересов Российской Федерации от деятельности международных картелей.

Под международными картелями здесь и далее понимаются антиконкурентные соглашения (союзы) об установлении цен, разделе рынка, устранении конкурентов, участии в торгах между хозяйствующими субъектами, действующими на одном рынке, но относящимися к различным юрисдикциям (зарегистрированными в разных странах).

В целях пресечения деятельности международных картелей на территории Российской Федерации ФАС России планомерно расширяет сотрудничество с зарубежными конкурентными ведомствами при осуществлении правоприменительной практики в сфере борьбы с картелями, в том в следующих направлениях:

- совершенствование нормативной правовой базы международного сотрудничества ФАС России с конкурентными ведомствами зарубежных стран;

- развитие нормативной правовой базы Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации (далее – Таможенный союз) в сфере антимонопольного регулирования;

- формирование практики совместных расследований с конкурентными ведомствами зарубежных стран;

- отработка механизма расследования картелей в рамках Таможенного союза.

Важные шаги по расширению сферы применения норм Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции или Закон) как по субъектам правоприменения, так и по территории были сделаны в ходе работы над «третьим антимонопольным пакетом».

Часть 1 и ч. 2 ст. 3 Закона гласят:

«1. Настоящий Федеральный закон распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, и в которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица...

2. Положения настоящего Федерального закона применяются к достигнутым за пределами территории Российской Федерации соглашениям между российскими и (или) иностранными лицами либо организациями, а также к совершаемым ими действиям, если такие соглашения или действия оказывают влияние на состояние конкуренции на территории Российской Федерации».

В целях расширения международной договорно-правовой базы, обеспечивающей международное сотрудничество с зарубежными конкурентными ведомствами как на двусторонней, так и на многосторонней основе, в 2009-2012 году ФАС России были подписаны «соглашения нового уровня» с конкурентными ведомствами Мексики, Венгрии, Австрии, Италии, Испании, Сербии, а также с Директоратом по конкуренции Еврокомиссии. В 2013 году обновлены программы сотрудничества с конкурентными ведомствами Финляндии, Китая, Кореи.

В подписанных документах между конкурентными ведомствами стран-участниц соглашений предусматриваются:

- консультации по конкретным случаям;
- запросы информации;
- учет взаимных интересов при расследовании конкретных дел;
- запросы и поручения о проведении отдельных процессуальных действий;
- координация деятельности в ходе расследований.

В частности, соглашения регламентируют:

- проведение консультаций сторон по любому вопросу и оказание наиболее полного содействия;

- направление запросов о предоставлении информации, а также уведомлений о своей правоприменительной деятельности, которая может повлиять на правоприменительную деятельность другой стороны, или о действиях хозяйствующих субъектов на территории своего государства, которые

могут оказать негативное воздействие на конкуренцию на товарных рынках другой стороны.

Реализация «соглашений нового уровня» позволяет ФАС России активнее пресекать деятельность транснациональных картелей и эффективнее защищать отечественных товаропроизводителей на международном и внутреннем рынках.

В рамках формирования договорно-правовой базы Таможенного союза и Единого экономического пространства подписано Соглашение о единых принципах и правилах конкуренции (далее – Соглашение).

Это базовое Соглашение определяет архитектуру системы антимонопольного регулирования в рамках ЕЭП и предусматривает такие формы сотрудничества, как обмен конфиденциальной информацией, запрос и поручение о проведении отдельных процессуальных действий, координация правоприменительной деятельности.

Возможность использования указанных форм взаимодействия у национальных антимонопольных органов Беларуси, Казахстана и России появилась уже с 1 января 2012 года, когда Соглашение вступило в силу.

Вышеперечисленные документы существенно расширили правовое поле для работы ФАС России по пресечению деятельности международных картелей.

2.1.2. Проблемы борьбы с картелями

Практические шаги в этом направлении выявили ряд проблемных вопросов, от решения которых во многом будет зависеть успешность работы по защите от международных картелей отечественного рынка.

Основные проблемы связаны с фактическим отсутствием нормативно-правовой базы, регламентирующей практические вопросы расследований российскими антимонопольными органами международных картелей.

Содержательный анализ действующих в этой области актов (в том числе, вышеперечисленных) свидетельствует об их «рамочном» характере, об отсутствии в них конкретных механизмов реализации вопросов международного взаимодействия.

Например, неурегулированными остаются следующие вопросы:

- порядок обмена конфиденциальной информацией, необходимой для расследования картелей, с конкурентными ведомствами государств, не входящих в ТС;

- порядок проведения совместных контрольных мероприятий на территории иностранных государств;

- процедура и сроки проведения проверок хозяйствующих субъектов, подозреваемых в нарушении антимонопольного законодательства, силами конкурентного ведомства этого государства на основании запроса конкурентного ведомства другого государства;

- порядок вручения за границей процессуальных документов ФАС России официальному представителю иностранного хозяйствующего субъекта, привлекаемого в качестве ответчика;

- порядок приобщения к материалам антимонопольного расследования, проводимого конкурентным ведомством одного государства, документов, полученных от конкурентного ведомства другого государства;

- порядок взыскания оборотных штрафов с иностранных фирм, признанных ФАС России виновными в нарушении российского антимонопольного законодательства.

Законодательно не урегулирован даже элементарный лингвистический вопрос – на каком языке должны быть оформлены антимонопольным органом направляемые в адрес иностранных юридических лиц процессуальные документы.

2.1.3. Международная конвенция по борьбе с картелями

Очевидно, что наличие отмеченных проблем может поставить под угрозу саму возможность проведения антимонопольных расследований деятельности международных картелей – непреодолимым может стать даже технический «барьер» в части соблюдения их процессуальных сроков.

Выход из ситуации – создания новых форм международного сотрудничества конкурентных ведомств, направленных на усиление координации и взаимодействия при проведении расследований нарушений антимонопольного законодательства, имеющих трансграничный характер, становится все более актуальным.

Действующие международные конвенции и договоры о правовой помощи касаются уголовных и гражданских дел и не регламентируют вопросы взаимодействия государственных органов в административной сфере, в том числе и при расследовании дел о картелях.

В этой связи требуют регламентации следующие вопросы:

- проведение совместных проверок с иностранными конкурентными ведомствами хозяйствующих субъектов, расположенных на территории иностранных государств;

- обмен между конкурентными ведомствами конфиденциальной информацией, необходимой для расследования картелей;

- создание единых информационных баз;

- создание процедуры взыскания штрафов с иностранных юридических лиц;

- регламентация порядка уведомления и вручения процессуальных документов иностранным ответчикам;

- перевод процессуальных документов и участие переводчиков в процедуре рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

По мнению ФАС России, решение изложенных выше проблем возможно путем разработки и подписания Международной конвенции по борьбе с картелями (далее — Конвенция).

В настоящее время существует целый ряд подобных международных конвенций, разработанных на базе международных организаций (ООН, ОЭСР) и подписанных ведущими странами мира.

Например, «Конвенция ООН против коррупции», «Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок», «Международная конвенция по борьбе с подделкой денежных знаков», «Конвенция об охране интересов производителей фонограмм от незаконного воспроизводства их фонограмм».

Международные картели имеют не меньшую общественную опасность, чем те правонарушения, на борьбу с которыми направлены указанные выше конвенции. Принятие Конвенции могло бы установить единые подходы государств – участников к картелям, в том числе и к «экспортным» картелям, как наиболее опасным правонарушениям в сфере экономики, а также определить единые основы наказания за картели.

В Конвенции можно будет определить принципы взаимодействия и обмена информацией между государствами - участниками, а также предусмотреть возможность проведения совместных антимонопольных расследований и создание наднационального антимонопольного органа, который бы координировал работу по реализации положения этой Конвенции.

2.1.4. Примеры международных картелей

В настоящее время ФАС России вынесло ряд решений, которые можно назвать первыми успешно расследованными делами о международных картелях.

1. Дело «Рыба – Вьетнам». Российские предприятия-импортеры (ЗАО «Русская рыбная компания», ЗАО «Атлант-Пасифик», ООО «АМИФИШ», ООО «ТД Первомайский хладокомбинат», ООО «Мега Лайн») заключили антиконкурентное соглашение (картель), что привело к установлению цен на рыбу (пангасиус) и разделу товарного рынка по объему продажи и покупки товара, составу продавцов и покупателей.

Координировала эту деятельность некоммерческая организация «Ассоциация производственных и торговых предприятий рыбного рынка».

В ходе рассмотрения дела ФАС России направила обращение в государственные органы Вьетнама, которые в результате ликвидировали орган, являвшийся одним из предполагаемых участников антиконкурентного соглашения – Управленческий комитет Вьетнама по экспорту пангасиуса на российский рынок. Материалы в отношении должностных лиц хозяйствующих субъектов были направлены в МВД России для решения вопроса о возбуждении уголовного дела по ст. 178 УК РФ.

2. Дело «Якутия». ФАС России признала нарушившими ст. 16 Федерального закона «О защите конкуренции» Министерство здравоохранения Республики Саха (Якутия) и пять хозяйствующих субъектов, в том числе российскую дочку концерна «Сименс». Они заключили и реализовали антиконкурентное соглашение, имевшее цель устранить конкуренцию на торгах по закупке медицинского оборудования.

Было установлено, что в результате действий участников соглашения медицинское оборудование стоимостью 102,99 млн. рублей было поставлено для нужд здравоохранения Якутии по цене 378,05 млн. рублей.

Особенностью рассмотренного дела является установление факта участия в антиконкурентном соглашении иностранного юридического лица – компании *Diatech S. A.* (Швейцария).

В ходе рассмотрения дела были выявлены достаточно серьезные пробелы в нормативно-правовом регулировании процедуры привлечения иностранных юридических лиц в качестве ответчиков.

Дело рассматривалось во взаимодействии со Следственным комитетом РФ, который в настоящее время расследует уголовное дело в отношении бывшего министра здравоохранения Якутии.

3. Дело «Узбекистан».

Узбекские предприятия ООО СП «Rubicon Wireless Communication» и специализированный филиал АК «Узбектелеком» - «Uzmobile» заключили антиконкурентное соглашение, направленное на устранение с рынка мобильной связи Республики Узбекистан ИП ООО «Уздунробита» (Россия) - 100% дочернего предприятия ОАО «МТС».

Картельное соглашение, будучи реализованным на территории Республики Узбекистан, оказало влияние на конкуренцию на рынках мобильной связи СНГ и Российской Федерации. МВД России по данным фактам возбуждено уголовное дело по ст. 178 УК РФ.

Кроме этого, ФАС России ведет расследование ряда антиконкурентных соглашений, участниками которых являются (или могут являться), в том числе, иностранные юридические лица.

Например, дело «Океанский картель». Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) начала антимонопольное расследование в отношении ЗАО «Маэрск», ООО «Медитерранеан Шиппинг Компани Русь», ООО «СиЭмЭй СиджиЭм Русь», ООО «АПЛ СНГ», ООО «К» Лайн РУС», ООО «НИК Лайн Рус», ООО «Оу-Оу-Си-Эл Раша Лимитед», ООО «Чайна Шиппинг Эйдженси Раша», ООО «Хендэ Мерчант Марин СНГ», ЗАО «ЗИМ Раша», ООО «КОСКО РАША», ООО «Эвергрин Шиппинг Эйдженси Рашиа Лимитед», ООО «Оушен Контейнер Сервисиз» по признакам нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации.

Поименованные российские компании являются агентами и (или) дочерними организациями компаний, находящихся за пределами Российской Федерации и оказывающих услуги по осуществлению линейных морских и океанских контейнерных перевозок грузов в контейнерах, таких как: Peony Investment S.A. (Республика Панама), Evergreen Shipping Agency GmbH (Германия), Evergreen Marine Corp. Ltd. (Китай (Тайвань)), NYK Groupe Europe Ltd (Великобритания), Nippon Yusen Kabushiki Kaisha (Япония), MSC Scandinavia Holdings A/S (Дания), Eastern Europe Holding ApS (Дания), MSC Mediterranean Shipping Company S.A. (Швейцария), «К» Line (Russia) APS (Дания), Scan-Group A/S (Дания), Kawasaki Kishen Kaisha Ltd. (Япония), «ZIM Integrated Shipping Services LTD» (Израиль), A.P.Moller-Maersk A/S (Дания), Maersk Line Agency Holding A/S (Дания), APL Co. Pte LTD (Республика Сингапур), APL Liner Agencies GMBH (Германия), Orient Overseas Container Line Limited (КНР

(Гонгконг)), OOCL (Europe) Limited (Великобритания), ЗАО «Океанию контейнерю сервисас» (Литва), ТОО «Оокеани Контейнерведуде Осаюхинг» (Эстония), Harap Lloyd AG (Германия), CMA CGM SA (Франция), CMA CGM Agencies Worldwide SAS (Франция), China Shipping Holding Company Limited (Кипр), China Shipping (Europe) Holding GmbH (Германия), China Shipping Container Lines Co.Ltd. (Китай), COSCO Europe GmbH (Германия), COSCO CONTAINER LINES (Китай), Hyundai Merchant Marine (Europe) Limited (Великобритания), Hyundai Merchant Marine Co. Ltd (Южная Корея).

Предварительные данные позволяют говорить о наличии признаков картельного соглашения на рынке линейных морских и океанских перевозок грузов в контейнерах, которые выражаются в том, что в 2012 – 2013 указанные компании синхронно и относительно единообразно устанавливали надбавки к ставкам фрахта.

В отношении ряда компаний антимонопольными органами США и Евросоюза ведутся аналогичные расследования.

Это дело Федеральная антимонопольная служба рассматривает как первый практический шаг на пути к расследованиям полноценных «классических» международных картелей.

Тезисы о необходимости усиления работы по пресечению деятельности международных картелей на территории Российской Федерации, в том числе, проведения с этой целью совместных расследований с конкурентными ведомствами государств-участников СНГ, стран-членов ЕС, БРИКС и США с участием МВД России, Следственного комитета Российской Федерации, налоговых органов, Росфиннадзора, Росфинмониторинга и Интерпола нашли свое отражение в главном перспективном документе ФАС России - Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013 – 2024 гг. (далее – Стратегия).

В Стратегии также указано на необходимость обеспечения применения Закона о защите конкуренции в соответствии с принципом экстерриториальности посредством заключения с антимонопольными органами иных стран двусторонних соглашений о правовой помощи в административных делах, их практической реализации и посредством наложения взысканий через суд на находящееся на территории России имущество хозяйствующих субъектов, не являющихся резидентами Российской Федерации.

Реализуя данные положения Стратегии, ФАС России определила одним из своих приоритетов решение задач, связанных с расследованиями деятельности международных картелей, будет продолжать совершенствовать соответствующую практику и углублять международное сотрудничество в данном направлении.

2.2. Обеспечение конкурентного порядка выплаты пенсий военным пенсионерам

С 2004 года ФАС России ведет работу, направленную на обеспечение возможности реализации лицами, проходившими службу в Минобороны России, МВД России, МЧС России, ФСИН России, ФСКН России, ФТС России, ФСБ

России, Следственном комитете Российской Федерации, Генеральной прокуратуре Российской Федерации, (далее – военные пенсионеры) права на получение пенсии и иных выплат не только в ОАО «Сбербанк России», но и любом ином банке по их собственному выбору и без дополнительных комиссий так же, как и иные категории пенсионеров, получающие трудовые пенсии.

Пенсионное обеспечение данной категории пенсионеров осуществляется в соответствии с Законом Российской Федерации от 12.02.1993 № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных средств, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» (далее – Закон о пенсионном обеспечении), часть 1 статьи 56 которого предусматривает, что выплата пенсии военным пенсионерам производится через учреждения ОАО «Сбербанк России» путем зачисления во вклад пенсионера либо через отделения почтовой связи.

На протяжении почти 10 лет военные пенсионеры могли получить пенсию в безналичной форме только во вклады, открытые в ОАО «Сбербанк России», что вызывало достаточно большое количество жалоб пенсионеров.

По мнению ФАС России, реализация такого порядка выплаты пенсии являлась следствием неправильного толкования части 1 статьи 56 Закона о пенсионном обеспечении. По сути, данная норма не ограничивает военных пенсионеров в праве выбора банка для получения пенсии, а лишь указывает на необходимость перечисления пенсии из бюджета во вклады пенсионеров, открытые ими в любых банках, через корреспондентские счета ОАО «Сбербанк России».

Вместе с тем, до 2013 года проводимая антимонопольным ведомством работа по обеспечению военных пенсионеров возможностью получения пенсии во вклад в любом банке, которая включала как рассмотрение возбужденного в отношении ОАО «Сбербанк России» дела о нарушении антимонопольного законодательства, участие в соответствующих судебных процессах, так и проведение совещаний с указанными ведомствами, не давала положительных результатов, в том числе в связи с отсутствием поддержки со стороны судебных органов. Однако в октябре 2013 года ФАС России удалось отстоять свою позицию по вопросу порядка выплаты пенсий военным пенсионерам при рассмотрении соответствующего дела Конституционным Судом Российской Федерации (постановление Конституционного суда Российской Федерации от 06.11.2013 № 23-П).

Впоследствии, в ноябре 2013 года, ФАС России было проведено совещание с ОАО «Сбербанк России» и органами, осуществляющими пенсионное обеспечение военных пенсионеров, на котором были достигнуты договоренности о конкретном порядке и сроках обеспечения для военных пенсионеров возможности реализации права на получение пенсии и иных выплат без дополнительных затрат в любом выбранном ими банке.

В итоге проделанной работы более 2 280 000 военных пенсионеров получили возможность выбирать, в том числе, исходя из экономических соображений, банк для размещения в нем получаемых пенсий и иных выплат.

При этом в результате устранения необоснованных конкурентных преимуществ ОАО «Сбербанк России» при привлечении денежных средств военных пенсионеров во вклады более 850 других банков будут допущены к конкуренции за более чем 350 млн. рублей в год, получаемых военными пенсионерами в виде пенсий и иных выплат, для размещения во вклады.

2.3. Создание нормативно-правовых условий для развития конкуренции на рынке специализированных (таможенных) платежных систем

В 2013 году была завершена разработка постановления Правительства Российской Федерации от 30.03.2013 № 285 «О требованиях к юридическим лицам, ответственным за поступление на счет Федерального казначейства и (или) на счет, определенный международным договором государств - членов Таможенного союза, денежных средств, уплаченных с использованием электронных терминалов, платежных терминалов и банкоматов, а также обеспечивающим надлежащее исполнение принимаемых на себя обязательств в соответствии с законодательством Российской Федерации путем предоставления банковских гарантий и (или) внесения денежных средств (денег) на счет Федерального казначейства, и порядке организации взаимодействия между ними, плательщиками таможенных пошлин, налогов и федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области таможенного дела» (далее – Постановление № 285).

Работа над данным актом осуществлялась с начала 2011 года на основании части 15 статьи 116 Федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (далее - Закон о таможенном регулировании), а его содержание должно было определить условия создания и функционирования специализированных платежных систем, в рамках которых юридические лица осуществляют расчеты с использованием корпоративных банковских карт (таможенных карт) исключительно в целях оплаты таможенных пошлин и налогов.

В течение последних нескольких лет, в том числе до вступления в силу указанного федерального закона, состояние конкуренции в данной сфере являлось неудовлетворительным. Причиной этому обстоятельству послужило неоднократное нарушение Федеральной таможенной службой антимонопольного законодательства, которое выражалось в создании необоснованных препятствий для осуществления деятельности операторами названных платежных систем (координаторами эмиссии таможенных карт), а также ограничении банков в выборе той или иной платежной системы для участия.

Учитывая изложенное, после вступления в силу Закона о таможенном регулировании ФАС России в инициативном порядке обратился в

Правительство Российской Федерации с просьбой определить службу в качестве соисполнителя при разработке Постановления № 285. После соответствующего поручения Правительства Российской Федерации с мая 2011 года ФАС России участвовал в согласовании данного документа.

В ходе этой работы ФАС России рассмотрел 12 редакций Постановления № 285 и выявил в них ряд положений, реализации которых могла привести к ограничению конкуренции среди операторов таможенных платежных систем. К числу основных таких положений относятся:

- требование о наличии у операторов платежных систем минимального размера уставного капитала в размере 180 и 300 млн. рублей;
- отсутствие механизма расчета размера обеспечения обязательств операторами платежных систем, в том числе, в виде банковских гарантий;
- отсутствие четких требований к соглашениям между ФТС России и операторами платежных систем, заключение которых дает таким хозяйствующим субъектам возможность осуществлять свою деятельность;
- наделение ФТС России полномочиями регулировать деятельность операторов платежных систем в противоречие Закону о таможенном регулировании и Федеральному закону от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»;
- создание многочисленных необоснованных препятствий для получения и сохранения статуса оператора платежной системы.

В результате участия ФАС России в разработке Постановления № 285 указанные положения из него были исключены, тем самым, ФАС России были обеспечены нормативно-правовые условия для конкурентного развития рынка специализированных (таможенных) платежных систем.

2.4. Законодательное закрепление возможности ценовой конкуренции на рынке ОСАГО

Действовавшее до 2014 года регулирование рынка ОСАГО предполагало отсутствие ценовой конкуренции между страховщиками. Антимонопольный контроль рынка ОСАГО показал, что некоторые страховщики, их агенты, действующие от имени страховщика и по его поручению, а также брокеры, действующие в интересах страховщика, предлагают страхователям компенсацию части страхового платежа в размере от 5% до 25% стоимости страхового полиса. Кроме того, при реализации функций контроля за размещением государственных и муниципальных заказов устанавливаются факты предложения страховыми организациями в борьбе за заключение государственного (муниципального) контракта на право заключения договора ОСАГО размеров тарифных ставок ниже, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 08.12.2005 № 739 «Об утверждении страховых тарифов по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств, их структуры и порядка применения страховщиками при определении страховой премии».

Таким образом, осуществляющие ОСАГО страховщики, для привлечения страхователей ведут скрытую конкуренцию по цене, предлагая различные подарки и скидки. Такое поведение страховщиков на рынке услуг по ОСАГО является нарушением страхового законодательства, а также Закона о защите конкуренции в части ведения недобросовестной конкуренции.

Решением данной проблемы, по мнению ФАС России, является введение ценовой конкуренции на рынке ОСАГО, что позволит страховым организациям самостоятельно снижать страховую премию по договорам страхования, исходя из финансового положения компании, и предлагать физическим лицам качественные услуги по выгодной цене.

Учитывая изложенное, ФАС России были подготовлены предложения по введению возможности ценовой конкуренции на рынке ОСАГО путем закрепления на законодательном уровне права устанавливать в соответствующем акте Правительства Российской Федерации предельные (максимальные и минимальные) тарифы по ОСАГО, их структуру и порядок применения страховщиками при определении страховой премии.

Данное предложение было учтено в Федеральном законе от 23.07.2013 № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» (далее – Закон № 251-ФЗ), которым введена ценовая конкуренция на рынке ОСАГО в рамках «тарифного коридора».

Законодательное закрепление ценовой конкуренции на рынке ОСАГО позволит страховым организациям добросовестно конкурировать, снизит количество жалоб потребителей и приведет к повышению доверия физических лиц к финансовым организациям.

2.5. Оценка доступности лекарственных препаратов на основе анализа потребительских цен и ценообразования на лекарственные препараты в Российской Федерации и на сопоставимых рынках стран, входящих в СНГ, Европейский союз и БРИКС. Выработка рекомендация для Правительства Российской Федерации

В соответствии с пунктом 3 Протокола совещания у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова от 18.01.2013 № ИШ-П12-6пр «О мерах, направленных на развитие конкуренции на рынке лекарственных препаратов» ФАС России, ФСТ России, Минздраву России, Минэкономразвития России, Росстату с участием заинтересованных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организаций было поручено провести оценку доступности лекарственных препаратов на основе анализа потребительских цен и ценообразования на лекарственные препараты в Российской Федерации (в том числе в разрезе субъектов Российской Федерации) и на сопоставимых рынках стран, в том числе входящих в Европейский союз и БРИКС, провести выездные проверки по данному вопросу в субъектах

Российской Федерации и о результатах доложить в Правительство Российской Федерации.

В рамках исполнения поручения Минэкономразвития России передало в ФАС России материалы, полученные из Торговых представительств о потребительских ценах и ценообразовании на лекарственные препараты в странах Европейского союза, БРИКС и СНГ, а ФАС России провела выездные внеплановые проверки в 14 субъектах Российской Федерации, в рамках которых были изучены фактические розничные цены на выбранные лекарственные препараты. Также проведена проверка соблюдения хозяйствующими субъектами установленного нормативными правовыми актами порядка ценообразования на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты (далее – ЖНВЛП).

По результатам проведенного исследования ФАС России сделаны следующие основные выводы:

1. В России проблемы обеспеченности населения лекарственными препаратами связаны с ценами на лекарства и с их физической доступностью. В регионах России по-прежнему сложно получить льготные рецепты на лекарственные препараты, сохраняется большое количество рецептов, находящихся на отсроченном обеспечении в аптеках, большинство обращений граждан в Росздравнадзор по вопросам лекарственного обеспечения поступает в связи с отсутствием необходимых лекарственных препаратов в аптечных организациях и отказами в выписке рецептов. Многие граждане, имеющие право на льготное лекарственное обеспечение, не получают требуемые им препараты вследствие их отсутствия в соответствующих перечнях.

2. Отсутствие регистров пациентов по всем заболеваниям, относящимся к системам лекарственного обеспечения, приводит к недостаточной эффективности механизмов контроля над расходами и сложности планирования затрат на лекарственное обеспечение в соответствии с реальными потребностями здравоохранения и населения.

3. Действующие в странах системы лекарственного возмещения (лекарственного страхования) оказывают существенное влияние на ценовую и физическую доступность лекарств. Введение в России системы лекарственного возмещения может значительно снизить цены на лекарства и стоимость лекарственных программ, а также увеличить охват населения и объемы финансирования лекарственного обеспечения за счет возможного использования соплатежей, что повысит физическую и ценовую доступность лекарств населению в амбулаторном звене.

4. Проведенное сравнительное исследование цен на монопольные дорогостоящие лекарства выявило, что в России более половины рассмотренных лекарств ввозится по более высоким ценам, чем в другие страны СНГ. Для снижения цен на эти препараты и достижения значительной экономии бюджетных средств требуется разработка комплекса мер, включающих максимально возможное ускорение вывода на рынок дженериков, изменение порядка регистрации предельных отпускных цен производителей на основе сопоставления с референтными странами, а также рассмотрение вопросов

заклучения долгосрочных ценовых соглашений и закупок таких препаратов напрямую у производителей.

5. Анализ розничных цен на наиболее покупаемые населением рецептурные лекарства, цены на которые государством не регулируются, а также на лекарства, применяемые в кардиологии, выявил, что в России указанные цены в целом **выше** по сравнению с другими странами даже на лекарства, которые имеют аналоги.

6. Следует учитывать сложность сопоставления цен на лекарства в разных странах, неоднозначность полученных результатов в связи с неоднородным характером собираемых данных и наличием большого количества факторов, влияющих на цены, а также отсутствием информации о степени их влияния. Международные сопоставления не всегда объективны, поэтому выводы из таких сопоставлений следует делать очень осторожно.

7. Нерешенные вопросы определения взаимозаменяемости лекарственных препаратов в рамках одного МНН приводят к востребованности на рынке аналогичных препаратов (с одним и тем же действующим веществом, в одной лекарственной форме и дозировке) со значительным отличием в цене. Например, в России разброс зарегистрированных предельных отпускных цен производителей на разные торговые наименования препарата «Ондансетрон» (МНН) составляет 59 раз.

8. Из ассортимента аптек продолжают исчезать лекарственные препараты низкой ценовой категории, так как производители сокращают объемы реализации нерентабельной дешевой продукции, а оптовые и розничные продавцы в условиях ограниченных надбавок заинтересованы в работе с наиболее дорогими препаратами. По данным Росздравнадзора, в ряде регионов в аптеках отсутствует почти половина ассортимента ЖНВЛП. Хотя государственное регулирование цен на конкретные лекарства сдерживает рост цен на них, затраты населения на лекарственные средства в целом увеличиваются.

9. Проведенная ФАС России проверка соблюдения хозяйствующими субъектами установленного нормативными правовыми актами порядка ценообразования на ЖНВЛП выявила факты превышения предельных розничных надбавок на ЖНВЛП. Таким образом, несмотря на осуществляемое в Российской Федерации регулирование оптовых и розничных надбавок на ЖНВЛП, в аптечных организациях продолжают выявляться завышенные цены на лекарства.

10. В рамках проведенного исследования было выявлено, что в той или иной мере цены регулируются государствами большинства рассмотренных стран. Цель - снижение расходов на здравоохранение в условиях ограниченных ресурсов. Анализ международного опыта свидетельствует о многообразии моделей лекарственного обеспечения и регулирования цен на лекарства, которые необходимо учитывать при сравнительных исследованиях цен и принятии соответствующих управленческих решений. Вместе с тем магистральный путь регулирования находится не в русле административного ограничения, а в создании условий для конкуренции и стимулов для снижения цен на лекарства. Вопросы развития конкуренции оказывают большее влияние на цены на лекарства, чем их административное регулирование. Административное регулирование цен эффективно, прежде всего, для сегмента лекарств,

находящихся в условиях сниженной или отсутствующей конкуренции (прежде всего, это инновационные лекарственные препараты до истечения срока действия патентной защиты).

Для создания условий снижения цен на лекарственные препараты в России и повышения ценовой и физической доступности лекарств населению ФАС России предлагает следующие меры:

1. Реализовать комплекс мер по развитию конкуренции на рынках лекарственных препаратов, включая:

- введение в законодательство понятия взаимозаменяемых лекарственных средств, определение порядка установления взаимозаменяемости лекарственных средств, формирование информационной базы взаимозаменяемых лекарств;
- установление единообразия содержания инструкций воспроизведенных и оригинальных лекарственных препаратов, автоматического внесения изменений во все аналогичные препараты при изменении данных о противопоказаниях и побочных эффектах одного из взаимозаменяемых лекарственных средств, а также создание номенклатуры лекарственных форм, позволяющей унифицировать перечень лекарственных форм лекарственных препаратов для медицинского применения, а также введение требований регистрации стандартных дозировок;
- безусловный переход всех предприятий отрасли на стандарты GMP, а также введение запрета обращения на территории Российской Федерации лекарственных препаратов, произведенных не по стандартам GMP, авторизация российским законодательством требований соблюдения GLP, GCP, GSP, GDP и GPP и усиление фармацевтического надзора, - для обеспечения равного качества обращаемых в стране лекарственных препаратов;
- снятие необоснованных барьеров при регистрации лекарственных средств, упрощение регистрации воспроизведенных лекарственных препаратов, особенно по тем международным непатентованным наименованиям, в рамках которых зарегистрировано только одно торговое наименование, а также признание международных клинических исследований и, в отдельных случаях, сертификатов, выданных FDA и EMA;
- обеспечение соблюдения требования выписки лекарств на рецептурных бланках по международным непатентованным наименованиям, позволяющих пациентам осуществлять выбор между несколькими взаимозаменяемыми лекарственными препаратами по наилучшей цене;
- установление прозрачного порядка формирования перечней лекарственных препаратов и периодичности их обновления, а также исключение из перечня ЖНВЛП указания на конкретные лекарственные формы, заменив их указанием на способы введения;
- выполнение других организационных мероприятий, повышающих востребованность более дешевых лекарственных препаратов (при условии соблюдения всеми фармпроизводителями правил GMP), в том числе

информирование врачебного сообщества, госзаказчиков и населения о взаимозаменяемых лекарственных средствах, что будет стимулировать производителей снижать цены на оригинальные и на воспроизведенные препараты.

2. Учитывая отсутствие конкуренции на рынках монопольных препаратов и невозможность достижения по таким препаратам значительного снижения цен на торгах, предусмотреть отдельный порядок закупок монопольных дорогостоящих лекарственных препаратов: заключать до истечения срока действия патента на препарат долгосрочные государственные контракты по итогам прямых переговоров с производителями, достигая значительных скидок и гарантий. В таких переговорах необходимо, в том числе, учитывать цены на препарат в различных странах, фактические затраты монополиста, включая прямые производственные затраты, потенциальное снижение маркетинговых расходов за счет прямых гарантированных поставок, а также возможность закупки производителем субстанций по минимальным ценам. В рамках достигнутых соглашений целесообразно осуществлять прямые закупки препаратов у производителей, исключая посредников, и отдельно проводить торги на услуги по хранению и доставке лекарственных препаратов в субъекты Российской Федерации.

3. Для препаратов, обращающихся на конкурентных рынках (имеющих аналоги), необходимо перейти от системы государственных закупок и жесткого административного регулирования цен к системе лекарственного возмещения. В условиях системы лекарственного возмещения регистрация отпускных цен производителей может производиться в заявительном порядке, однако граждане могут бесплатно получать по рецептам самые дешевые лекарственные препараты из группы взаимозаменяемых лекарств. Приобретение пациентом более дорогих препаратов из этой группы лекарств возможно полностью или частично за его счет. Система лекарственного возмещения будет стимулировать конкуренцию и снижение цен внутри групп взаимозаменяемых препаратов, включенных в систему. Внедрение системы лекарственного возмещения возможно только в условиях допуска в нее производителей, работающих в соответствии с международными стандартами GMP и обеспечивающих равное качество препаратов.

4. До осуществления перехода к системе лекарственного возмещения реализовать меры по совершенствованию действующего порядка регулирования цен на ЖНВЛП:

4.1. Отпускные цены на лекарственные препараты, не имеющие аналогов и занимающие на товарном рынке монопольное положение, должны устанавливаться по методу сравнения с внешними референтными ценами, так как только сравнение цен на один и тот же препарат внутри страны и за рубежом позволит оценить их обоснованность. Целесообразно рассмотреть вопрос об установлении предельных отпускных цен производителей на уровне не выше 30% минимальных цен в референтных странах.

4.2. Пересмотреть список референтных стран, представленных в Методике в качестве сравнения для иностранных производителей. Сейчас в список включена 21 страна, причем это как страны с изначально высоким уровнем цен, так и страны с традиционно низкими ценами, а также страны, находящиеся в серьезном экономическом кризисе, в которых цена на лекарства является результатом временных договоренностей правительств с фармпроизводителями.

Целесообразно осуществить поиск референтных для России стран, близких по уровню экономического развития. Для отбора референтных стран может быть использован годовой рейтинг стран по валовому национальному доходу и включать в список референтных стран близкие по уровню развития страны, размер валового национального дохода на душу населения (оцененный на базе паритетов покупательной способности), которых отличается не более чем на 10-15% от Российской Федерации, как в меньшую, так и в большую сторону. Например, к числу таких стран относятся Литва, Эстония, Чехия, Чили, Словакия, Польша, Латвия, Венгрия, Португалия, Хорватия, Мальта, Греция, - в соответствии с составленным Всемирным банком рейтингом стран на 2012 год по валовому национальному доходу.

Кроме этого, предлагается предусмотреть порядок учета особых ситуаций в отдельных странах, когда цены на препараты в таких странах не будут учитываться.

4.3. Ввести механизм проведения фармакоэкономических исследований по инновационным лекарственным препаратам, вновь поступающим на рынок.

4.4. Предусмотреть возможность регистрации цен отечественных препаратов выше уровня средневзвешенных, а также перерегистрации цен выше уровня прогноза инфляции при возникновении обстоятельств, в равной степени влияющих на всех производителей определенных препаратов и приводящих к существенному росту издержек производства (например, значительный рост цен на фармацевтические субстанции).

4.5. Ввести механизм обязательной проверки достоверности представляемых иностранными компаниями данных о ценах на лекарственные препараты в иных странах и о структуре цены, включая прямые производственные расходы, а также предусмотреть административную ответственность за предоставление недостоверной информации.

4.6. Предусмотреть в исключительных случаях возможность пересмотра, корректировки и изменения уровня уже зарегистрированных цен (например, в случаях, когда допущены существенные технические ошибки или искажены данные при расчете предельных отпускных цен на лекарственные препараты, когда производитель предлагает снизить ранее зарегистрированную цену, когда резко изменились издержки производства и т.д.).

4.7. Исключить необходимость регистрации цен на лекарственные препараты в случае внесения изменений в регистрационные документы, не влияющие на формирование цен.

4.8. Предусмотреть процедуру по внесению изменений в государственный реестр предельных отпускных цен и его своевременную синхронизацию с государственным реестром лекарственных средств.

4.9. Ввести переходный период, в течение которого можно будет регистрировать цены на новые включенные в Перечень ЖНВЛП лекарственные препараты до вступления в силу запрета на продажу, предусмотренного частью 3 статьи 61 Федерального закона от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств».

4.10. Рассмотреть вопрос перехода от предельных оптовых и розничных надбавок, выраженных в процентах, к установлению предельных надбавок в натуральных и фиксированных показателях (рублях) с дифференциацией по ценовым группам. Это обеспечит производителям аналогичных лекарственных препаратов равные конкурентные условия и будет их стимулировать снижать предельные отпускные цены, поскольку спрос на их товары будет определяться не стремлением оптовых продавцов извлекать максимальную прибыль, а потребностями конечных покупателей (населения).

5. Усилить контроль за соблюдением порядка ценообразования на ЖНВЛП на всех уровнях дистрибьюции лекарственных препаратов, в том числе рассмотреть вопрос об автоматизации выявления таких нарушений с помощью использования информационных систем автоматического поиска в сети Интернет завышенных цен на лекарства.

6. Рассмотреть вопрос об отмене передачи органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществления полномочий Российской Федерации по закупкам лекарственных средств, включенных в программу «7 нозологий», и о централизации закупок препаратов для профилактики, выявления, мониторинга лечения и лечения лиц, инфицированных вирусами иммунодефицита человека и гепатитов В и С.

Передача в субъекты Российской Федерации полномочий по закупкам дорогостоящих препаратов может привести к повышению расходов федерального бюджета и к снижению доступности лекарств льготным категориям населения. ФАС России считает, что централизованная закупка дорогостоящих лекарственных препаратов позволяет более эффективно расходовать бюджетные средства и снижает риски социальной напряженности в связи с отсутствием или дефицитом необходимых лекарств.

7. Разработать предложения по совершенствованию патентного законодательства. Патенты на фармацевтическую продукцию призваны защитить новые лекарства и стимулировать исследования в области медицины и фармацевтики. Однако на практике количество патентов на выдаваемые действительно новые лекарственные препараты постоянно уменьшается, а общее число патентов на фармацевтическую продукцию увеличивается за счет патентов на незначительные модификации уже существующих препаратов (дополнительные или новые показания к применению, терапевтические методы, комбинации действующих веществ, лекарственные формы, способы производства и пр.).

Цены на запатентованные лекарственные препараты всегда значительно выше цен на препараты, у которых истек срок действия патента и имеющие на рынке конкурентов, поставляющих воспроизведенные лекарственные препараты. Это объясняется необходимостью окупить издержки на исследования и

производство, и получить прибыль. Но зачастую фармацевтическая промышленность тратит значительные объемы средств на маркетинг, закладывая их в конечные цены.

С целью уменьшения последствий необоснованно выданных патентов, приводящих к искусственному продлению монопольного положения отдельных компаний, необходимо совершенствование патентной системы:

- ужесточение критериев патентоспособности, ограничив выдачу патентов на открытие любого нового свойства или нового применения уже известного вещества;
- рассмотрение возражений, препятствующих выдаче патента;
- выдача разрешения (принудительной лицензии) для производства запатентованных фармацевтических продуктов с целью решения проблем общественного здравоохранения и др.

8. Рассмотреть вопрос о повышении доступности монопольных лекарственных препаратов для пациентов за счет использования института принудительного лицензирования.

9. Оценить возможности применения параллельного импорта лекарственных средств и проработка вопроса его введения в Российской Федерации.

10. Создать информационную платформу для размещения информации об оптовых и розничных ценах на лекарства в разных странах с целью использования этих данных в рамках государственного регулирования цен на лекарства, формирования начальных (максимальных) цен контрактов, выявления необоснованно завышенных цен на конкретные препараты в России, а также автоматизации проведения соответствующих сравнительных исследований.

Таким образом, проведенное исследование выявило, что большая часть исследованных ФАС России лекарств продаются в России по более высоким ценам, чем в других рассмотренных странах. Нерешенные вопросы определения взаимозаменяемости лекарственных препаратов и несовершенство государственного регулирования цен приводят к востребованности на рынке более дорогих лекарств и сокращению в продаже препаратов низкой ценовой категории. ФАС России считает, что магистральный путь регулирования должен находиться не в русле административного ограничения, а в создании условий для конкуренции и стимулов для снижения цен на лекарства

Предложения ФАС России 31.10.2013 были направлены в Правительство Российской Федерации. Аппаратом Правительства Российской Федерации поручено Минздраву России, ФСТ России, Минэкономразвития России (от 31.12.2013 № П12-62385) учесть предложения ФАС России при подготовке проектов федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств» и «О внесении изменений в статью 333.32.1 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

Из полученного ФАС России письма международной фармацевтической компании TEVA PHARMACEUTICAL INDUSTRIES LIMITED от 06.12.2013 № 1/06-12-2013 следует, что в результате проведенного сравнительного анализа

цен на лекарства и опубликованной на сайте ФАС России презентации по результатам мониторинга цен компания добровольно снизила цены поставки монопольного дорогостоящего лекарственного препарата «Копаксон-Тева» в Российскую Федерацию: в адрес Минздрава России - на 10 %, в адрес региональных госзаказчиков – на 25 %. По итогам только одного проведенного в ноябре 2013 г. федерального аукциона на поставку препарата на 1 полугодие 2014 г. Минздравом России была получена экономия бюджетных средств в размере более 282 млн. руб.

ФАС России планирует продолжить проведение сравнительных исследований цен и расследование причин выявленной существенной разницы в ценах на монопольные дорогостоящие лекарственные препараты, а также проработать вопрос о создании информационной платформы для размещения информации об оптовых и розничных ценах на лекарства в разных странах с целью автоматизации проведения соответствующих сравнительных исследований.

С учетом результатов проведенного исследования:

1. Принят подготовленный с участием ФАС России Федеральный закон от 25.11.2013 № 317-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации по вопросам охраны здоровья граждан в Российской Федерации», включающий поправки в 53 федеральных закона в сфере охраны здоровья граждан. Большая часть разработанных ФАС России поправок была учтена, в частности, разработанные ФАС России поправки:

- ввели требования, запрещающие фармацевтическим компаниям и их представителям осуществлять недобросовестную маркетинговую политику в виде передачи врачам денежного вознаграждения, организации их отдыха за счет компаний, а также существенно ограничивающие возможности медицинских представителей по продвижению препаратов с помощью «точечного» (и зачастую коррупционного) взаимодействия с конкретными врачами и руководителями медицинских организаций;
- установили правила недискриминационного доступа фармкомпаний к участию в научных мероприятиях с участием врачей, организованных другими фармкомпаниями. Новые статьи закона, разработанные Управлением, регламентируют как сам процесс взаимодействия фармкомпаний и их сотрудников с врачами и фармацевтами, так и организацию компаниями-производителями мероприятий для врачей (научных и/или посвященных мониторингу безопасности лекарственных препаратов). Установлена обязанность фармацевтических производителей раскрывать информацию о мероприятиях для медицинских работников, которые они организуют или финансируют. Сообщение о готовящемся мероприятии теперь должно быть размещено на сайте самого фармацевтического производителя не позднее, чем за 2 месяца до мероприятия. В этот же срок фармкомпания должна уведомить о мероприятии Росздравнадзор;

- обеспечили равные возможности всем фармкомпаниям, производящим или реализующим аналогичные (взаимозаменяемые) лекарственные препараты, по информированию медицинских работников о своих лекарственных препаратах в рамках проведения научных мероприятий, ввели запрет на создание фармкомпанией - инициатором проведения научного мероприятия дискриминационных условий для участников такого мероприятия;
- исключили из ряда федеральных законов, регулирующих вопросы оказания отдельных видов медицинской помощи, норм, устанавливающих преимущественное положение медицинских организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения, в том числе на получение государственной и муниципальной поддержки, участие в государственных и муниципальных программах и проектах;
- наделили Росздравнадзор полномочиями по выдаче обязательных предписаний об устранении нарушений в сфере охраны здоровья граждан, возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях законодательства Российской Федерации в сфере охраны здоровья граждан, установили ответственность за невыполнение предписаний Росздравнадзора и за воспрепятствование его деятельности при проведении контрольных мероприятий;
- установили административную ответственность врачей и фармацевтов за несообщение сведений о конфликте интересов, за неразмещение или несвоевременное размещение в сети «Интернет» программы ОМС и установленных тарифов на оплату медицинской помощи (норма позволит медицинским организациям частной системы здравоохранения своевременно принимать решение об участии в системе ОМС);
- отложили срок вступления в силу передачи полномочия Российской Федерации по закупке лекарственных препаратов, предназначенных для лечения «7 нозологий», на уровень субъектов Российской Федерации до 2015 года.

2. Утверждены подготовленные с участием ФАС России нормативные правовые акты в сфере государственных закупок лекарственных средств, в том числе:

- постановление Правительства Российской Федерации от 06.04.2013 № 301 «Об установлении предельного значения начальной (максимальной) цены контракта (цены лота), при превышении которого не могут быть предметом одного контракта (одного лота) лекарственные средства с различными международными непатентованными наименованиями или при отсутствии таких наименований с химическими, группировочными наименованиями»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 17.10.2013 № 929 «Об установлении предельного значения начальной (максимальной) цены контракта (цены лота), при превышении которого не могут быть предметом одного контракта (одного лота) лекарственные средства с различными международными непатентованными наименованиями или при отсутствии таких наименований с химическими, группировочными наименованиями»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1086 «Об утверждении Правил формирования перечня лекарственных средств, закупка которых осуществляется в соответствии с их торговыми наименованиями, и о внесении изменений в Положение о Правительственной комиссии по вопросам охраны здоровья граждан».

До принятия указанных нормативных правовых актов наиболее частыми злоупотреблениями при проведении государственных закупок лекарственных средств являлись:

- закупки путем объединения различных лекарственных препаратов в один лот (укрупнение лотов), что приводило к участию в торгах только крупных дистрибьюторов и отстранению от участия в торгах непосредственных производителей лекарств и представителей малого и среднего бизнеса;
- объединение лекарственных препаратов, имеющих аналоги, в один лот с другим лекарственным средством, если по его международному непатентованному наименованию зарегистрировано только одно торговое наименование (уникальные препараты), что неизбежно приводило к ограничению количества участников размещения заказа, поскольку производитель уникального препарата определял общие условия обращения такого препарата товарном рынке и устранял конкуренцию на всех остальных рынках при объединении различных лекарств в один лот;
- объединение в одном лоте различных лекарственных средств с наркотическими или психотропными или радиофармацевтическими лекарственными средствами, что приводило к ограничению количества участников размещения заказа, поскольку для торговли наркотическими (психотропными, радиофармацевтическими) препаратами необходима дополнительная лицензия;
- закупка лекарственных средств по их торговым наименованиям, что приводило к устранению конкуренции среди производителей одинаковых по международным непатентованным наименованиям лекарственных средств.

Разработанные с участием ФАС России и принятые нормативные правовые акты запрещают:

- закупать лекарственные средства для государственных и муниципальных нужд по их торговым наименованиям, за исключением лекарственных средств, внесенных в специальный перечень;
- включать в состав смешанных лотов наркотические, психотропные, радиофармацевтические лекарственные средства, а также лекарственные средства, не имеющие аналогов;
- включать в состав смешанных лотов лекарственные средства с различными МНН при превышении установленных правительством Российской Федерации значений предельных цен контрактов (лотов).

Таким образом, принятые акты позволят значительно сократить нарушения при закупках лекарственных средств, увеличить количество участников закупок, повысить конкуренцию среди производителей взаимозаменяемых лекарств, что, в конечном счете, должно привести к экономии бюджетных средств, направляемых на закупку лекарственных препаратов.

3. По настоянию ФАС России издан приказ Минздрава России от 20.12.2012 № 1175н «Об утверждении порядка назначения и выписывания лекарственных препаратов, а также форм рецептурных бланков на лекарственные препараты, порядка оформления указанных бланков, их учета и хранения», согласно пункту 3 которого назначение и выписывание лекарственных препаратов осуществляется медицинским работником по международному непатентованному наименованию, а при его отсутствии - группировочному наименованию. Введение требований назначения и выписывания лекарственных препаратов на рецептурных бланках по международным непатентованным наименованиям исключает возможность выписки пациентам определенных препаратов на основании договоренности врача с фармкомпанией, что повышает ассортиментную и ценовую доступность лекарств для пациентов и обеспечивает равные условия производителям конкурирующих лекарств.

4. В 2013 году Федеральной антимонопольной службой была продолжена работа над проектом федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств» и в статью 333.32.1. части второй Налогового кодекса Российской Федерации». За отчетный период было рассмотрено семь вариантов законопроекта.

В соответствии с поручениями Правительства Российской Федерации состоялись его многочисленные обсуждения с участием сотрудников Минздрава России и ФАС России на площадках Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации, Агентства стратегических инициатив, представителей российских и иностранных фармацевтических производителей, «Опоры России», Торгово-промышленной палаты России.

К настоящему времени Федеральной антимонопольной службе удалось добиться включения в законопроект норм:

- направленных на упрощение процедуры вывода на рынок орфанных препаратов (признание результатов доклинических и клинических исследований орфанных препаратов, выполненных за пределами Российской Федерации в соответствии с международными нормами надлежащей лабораторной практики и надлежащей клинической практики);
- закрепление механизма получения разрешений на ввоз в Российскую Федерацию лекарственных средств, предназначенных для проведения их клинических и доклинических исследований, и также экспертиз;
- введение определения взаимозаменяемого лекарственного препарата, а также связанных с ним определений «терапевтическая эквивалентность лекарственных препаратов» и «биоэквивалентность лекарственных препаратов» и исключения нормы о невозможности признания

- биологических лекарственных препаратов взаимозаменяемыми;
- введение механизмов, направленных на обеспечение вывода из обращения лекарственных препаратов, не соответствующих требованиям качества, эффективности и безопасности (приостановление регистрации лекарственного препарата, изъятие его из обращения);
 - исключение маркетингового определения «оригинальный лекарственный препарат»;
 - закрепление процедуры обжалования решений экспертов ФГБУ с использованием результатов независимой арбитражной экспертизы;
 - установление требований о прозрачности принимаемых решений экспертного совета и Минздрава России при процедуре государственной регистрации лекарственных препаратов;
 - уточнение группы препаратов, которые могут быть зарегистрированы без проведения клинических исследований;
 - введение требований для регистрации комбинаций ранее зарегистрированных лекарственных препаратов;
 - закрепление обязанности Минздрава России по формированию перечня рецептурных препаратов;
 - исключение обязанности заявителя указывать в заявлении о государственной регистрации препарата его примерную стоимость;
 - установление ускоренной процедуры регистрации лекарственных препаратов, предназначенных для лечения несовершеннолетних;
 - исключение требования о предоставлении заявителем сведений по эпидемиологии орфанного заболевания в Российской Федерации, в терапии которого предполагается использовать заявляемый лекарственный препарат, в целях его государственной регистрации;
 - разработку обязательных для всех субъектов обращения лекарственных средств правил надлежащей лабораторной практики, правил надлежащей клинической практики, правил надлежащей практики хранения и перевозки лекарственных препаратов, правил надлежащей практики реализации лекарственных препаратов для медицинского применения, правил надлежащей аптечной практики;
 - установление закрытого перечня документов, требуемых от заявителя для государственной регистрации лекарственного препарата;
 - усиление пострегистрационного контроля за качеством лекарственных препаратов (в рамках мониторинга безопасности).

В связи с наличием иных концептуальных разногласий ФАС России с Минздравом России по законопроекту его доработка будет продолжена.

5. Во исполнение поручения Правительства Российской Федерации (№ ОГ-П12-4382 от 25.06.2013) в Правительство Российской Федерации были направлены предложения по повышению эффективности государственного контроля в сфере обращения лекарственных средств (письмо ФАС России № АД/27782-ПР/13 от 18.07.2013).

6. Рассмотрев обращение ФАС России, подготовленное по итогам заседания рабочей группы Экспертного совета при ФАС России по развитию конкуренции в социальной сфере и здравоохранении по вопросам лицензирования медицинской и фармацевтической деятельности, состоявшегося 03.10.2013, Росздравнадзором подготовлены разъяснения от 10.10.2013 № 16И-1193/13 «Об оказании государственных услуг по лицензированию в электронном виде»

В результате своевременного вмешательства ФАС России была устранена проблема, возникающая у медицинских и фармацевтических организаций при проведении процедуры переоформления лицензии, связанная с необходимостью подавать полный комплект документов, включая оригинал лицензии со всеми приложениями, в лицензирующий орган по месту открытия филиала.

Согласно разъяснениям, возможно получение услуги по лицензированию в электронной форме с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, включая использование единого портала государственных и муниципальных услуг и (или) региональных порталов государственных и муниципальных услуг. Таким образом, ликвидирован административный барьер для хозяйствующих субъектов при проведении процедуры лицензирования медицинской и фармацевтической деятельности

7. В 2013 году ФАС России подготовлен Доклад «О состоянии конкуренции на товарных рынках лекарственных средств государств – участников СНГ», который был одобрен на 23-м заседании Штаба по совместным расследованиям нарушений антимонопольного законодательства государств – участников СНГ 9 сентября 2013 г. и на 39-м юбилейном заседании Межгосударственного совета по антимонопольной политике (МСАП) 10 сентября 2013 года. Доклад содержит оценку состояния конкуренции на товарных рынках лекарственных средств в государствах – участниках СНГ и рекомендации по развитию конкуренции, которые будут предложены антимонопольным органам и руководству стран СНГ.

8. ФАС России подготовлен Доклад о состоянии конкуренции на рынках лекарственных средств и медицинских услуг, рассмотренный на заседании Президиума Правительства Российской Федерации от 21.11.2013.

2.6. Совершенствование нормативно-правового регулирования закупок лекарственных препаратов

В результате анализа практики закупок лекарственных средств для государственных и муниципальных нужд ФАС России выявлены следующие наиболее частые злоупотребления государственных и муниципальных заказчиков при проведении закупок лекарственных средств:

- объединение различных лекарственных препаратов в один лот (укрупнение лотов), что приводит к участию в торгах только крупных дистрибьюторов (перепродавцов) и отстранению от участия в торгах

непосредственных производителей лекарственных препаратов и представителей малого и среднего бизнеса;

- объединение лекарственных препаратов, имеющих аналоги, в один лот с уникальным лекарственным средством, по международному непатентованному наименованию которого зарегистрировано только одно торговое наименование, что неизбежно приводит к ограничению количества участников размещения заказа, поскольку производитель уникального препарата определяет общие условия обращения такого препарата товарном рынке и устраняет конкуренцию на всех остальных (конкурентных) рынках при объединении различных лекарств в один лот;

- объединение в одном лоте различных лекарственных средств с наркотическими или психотропными или радиофармацевтическими лекарственными средствами, что приводит к ограничению количества участников размещения заказа, поскольку для торговли наркотическими (психотропными, радиофармацевтическими) препаратами необходима дополнительная лицензия;

- закупка лекарственных средств по их торговым наименованиям, что приводит к устранению конкуренции среди производителей одинаковых по международным непатентованным наименованиям лекарственных средств.

В целях создания конкурентных условий при закупках лекарственных средств для государственных и муниципальных нужд в 2013 году Правительством Российской Федерации были приняты подготовленные Минздравом России совместно с ФАС России нормативные правовые акты, в том числе:

- постановление Правительства Российской Федерации от 06.04.2013 № 301 «Об установлении предельного значения начальной (максимальной) цены контракта (цены лота), при превышении которого не могут быть предметом одного контракта (одного лота) лекарственные средства с различными международными непатентованными наименованиями или при отсутствии таких наименований с химическими, группировочными наименованиями»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 17.10.2013 № 929 «Об установлении предельного значения начальной (максимальной) цены контракта (цены лота), при превышении которого не могут быть предметом одного контракта (одного лота) лекарственные средства с различными международными непатентованными наименованиями или при отсутствии таких наименований с химическими, группировочными наименованиями»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1086 «Об утверждении Правил формирования перечня лекарственных средств, закупка которых осуществляется в соответствии с их торговыми наименованиями, и о внесении изменений в Положение о Правительственной комиссии по вопросам охраны здоровья граждан».

В целях недопущения нарушений при проведении торгов при закупках лекарственных средств, а также в целях формирования территориальными антимонопольными органами единообразной правоприменительной практики ФАС России в 2013 году подготовлены и направлены всем государственным

заказчикам субъектов Российской Федерации следующие официальные разъяснения о взаимозаменяемости:

- антиретровирусных лекарственных препаратов;
- лекарственных препаратов, применяемых для анестезии в стоматологии;
- лекарственных препаратов, имеющих международное непатентованное наименование «Эпоэтин альфа»;
- лекарственных препаратов, имеющих международное непатентованное наименование «Доцетаксел»;
- лекарственных препаратов, имеющих международное непатентованное наименование «Сальбутамол».

Принятые нормативные правовые акты запрещают:

- закупать лекарственные средства для государственных и муниципальных нужд по их торговым наименованиям, за исключением лекарственных средств, внесенных в специальный перечень;

- включать в состав смешанных лотов, начальная цена которых превышает 1 000 руб., наркотические, психотропные, радиофармацевтические лекарственные средства, а также лекарственные средства, не имеющие аналогов;

- включать в состав смешанных лотов лекарственные средства с различными МНН при превышении установленных правительством Российской Федерации значений начальных цен контрактов (лотов).

Принятые нормативные правовые акты и разъяснения должны значительно сократить нарушения при закупках лекарственных средств, увеличить количество участников закупок, повысить конкуренцию среди производителей взаимозаменяемых лекарств, что, в конечном счете, должно привести к более эффективному использованию и экономии бюджетных средств, направляемых на закупку лекарственных препаратов.

В целях реализации пункта 3 постановления Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1086 «Об утверждении Правил формирования перечня лекарственных средств, закупка которых осуществляется в соответствии с их торговыми наименованиями, и о внесении изменений в Положение о Правительственной комиссии по вопросам охраны здоровья граждан» ФАС России и Минздравом России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, а также представителями научных организаций, общественных объединений, фармацевтической индустрии, медицинского сообщества, пациентской общественности, попечителей и религиозных организаций разрабатывается проект Положения о подкомиссии по вопросам обращения лекарственных средств Правительственной комиссии по вопросам охраны здоровья граждан. Кроме того, во исполнение пункта 4 указанного постановления Минздравом России должна быть разработана форма заявки для включения лекарственных препаратов в перечень лекарственных средств, закупка которых осуществляется в соответствии с их торговыми наименованиями.

2.7. Анализ исполнения рекомендаций ФАС России дистрибьюторам и производителям автомобильной продукции в Российской Федерации и Кодекса поведения автопроизводителей и автодистрибьюторов

В 2013 году в ФАС России продолжали поступать заявления от юридических лиц на действия дистрибьюторов по вопросам реализации автомобильной продукции и оригинальных запасных частей.

ФАС России в целях развития конкуренции и добросовестного поведения участников автомобильного рынка разработала Рекомендации дистрибьюторам и автопроизводителям автомобильной продукции в Российской Федерации (далее – Рекомендации), которые были направлены 07.09.2012 следующим хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность на рынке оптовой реализации автомобильной продукции и оригинальных запасных частей (дистрибьюторам): ООО «Хендэ Мотор СНГ» (Hyundai), ООО «Киа Моторс РУС» (KIA), ООО «Мазда Мотор Рус» (Mazda), ООО «Рольф Импорт» (Mitsubishi), ООО «ПОРШЕ РУССЛАНД» (Porsche), ООО «Ягуар Ленд Ровер» (Land Rover), ООО «Форд Соллерс Холдинг» (Ford) и ООО «ФОЛЬКСВАГЕН Груп Рус» (Volkswagen), а также размещены на официальном сайте ФАС России для неопределенного круга дистрибьюторов. Соблюдение Рекомендаций должно привести к развитию конкуренции и формализации отношений между участниками рынка в данной сфере.

В 2013 году ФАС России проведен анализ реализации Рекомендаций автодистрибьюторами и производителями автомобильной продукции. Изучив ответы, полученные от дистрибьюторов, ФАС России пришла к выводу, что основные рекомендации, направленные на развитие конкуренции, на добросовестные практики взаимодействия дистрибьюторов, автопроизводителей и дилеров при заключении дилерских соглашений и реализации автомобильной продукции в Российской Федерации, не исполняются дистрибьюторами.

Из письма Некоммерческой организации «Ассоциация «Российские автомобильные дилеры» от 28.06.2013 также следует, что в настоящее время дилеры сталкиваются с различного рода проявлениями негативных практик со стороны автопроизводителей и дистрибьюторов, негативно влияющих на развитие автомобильного рынка России. По мнению дилеров, к негативным практикам во взаимоотношениях автопроизводителей, дистрибьюторов и дилеров можно отнести следующие:

- запрет дистрибьюторов на хранение дилерами на принадлежащих им складах запасных частей и аксессуаров других производителей;
- навязывание дистрибьюторами планов дилерам по приобретению (выкупу) запасных частей и аксессуаров с привязкой к планам по продаже автомобилей, при этом ряд дистрибьюторов, в случае невыполнения планов закупки по запасным частям и аксессуарам, отказывают в выплате вознаграждения (бонуса) за продажи автомобилей;

- навязывание дилерам дистрибьюторами условий по оплате гарантийных работ и поставки для них запасных частей, существенно ниже рыночных;
- запрет дилерам на выбор альтернативных поставщиков отделочных материалов, оборудования и идентификации при строительстве дилерского автоцентра, кроме рекомендованных дистрибьютором;
- непрозрачная система распределения (квотирования) автомобилей по количеству и моделям среди дилеров одной дилерской сети, а также отсутствие процедур согласования квот и механизмов оперативного разрешения возможных разногласий;
- искусственное снижение конкуренции на площадках электронных торгов и при корпоративных продажах путём ограничения поставок автомобильной продукции (неисполнение заявок) несогласованным с дистрибьютором дилером-участником торгов;
- наличие у дистрибьютора возможности по одностороннему расторжению дилерского договора без объяснения причин, а также избыточность и несоразмерность иных оснований для расторжения, при отсутствии какой-либо ответственности перед дилерами при таком расторжении;
- отсутствие ответственности у дистрибьюторов за ненадлежащее исполнение своих обязательств в соответствии с условиями действующих дилерских договоров, такие как: просрочка поставки, выплата вознаграждения (бонуса), несвоевременная поставка запасных частей для ремонта автомобиля в период гарантии, компенсация дилерам убытка причиненного поставкой некачественного товара, компенсация дилерам расходов на эвакуацию автомобиля от клиента на территорию дилера для устранения заводского недостатка в период гарантии и иные;
- требования дистрибьюторов к дилерам о необходимости осуществления дополнительных инвестиций, не оговоренных условиями действующих дилерских договоров (увеличение имеющихся площадей дилерских автоцентров, выделение отдельных зон, ребрендинг, внеплановая замена мебели и сервисного оборудования и т.д.);
- ограничения дистрибьюторов в рекламной деятельности дилеров и коммуникациях со СМИ (запреты на общую рекламу с иными автомобильными брендами, ограничение территории распространения рекламы в СМИ и т.д.);
- навязывание дилерам сотрудничества с банками и страховыми компаниями, являющимися аффилированными лицами с дистрибьюторами и/или сотрудничающими между собой на возмездной основе (оформление банковских гарантий, кредитов, страховки по завышенной стоимости и ставкам), а также постановка дистрибьюторами планов по объёму такого сотрудничества;
- отсутствие в дилерских договорах соответствующих положений, а также сложившейся деловой практики, касающихся обратного выкупа дистрибьюторами запасных частей и аксессуаров у дилеров, в случае прекращения дилерских договоров;

- навязывание дистрибьюторами формы преддоговорных отношений в виде «Протоколов о намерениях», как правило, не содержащих в себе ряда существенных условий дальнейшего сотрудничества и создающих предпосылки для неоднозначного толкования их условий.

Кроме этого, в 2013 году ФАС России приняла участие в разработке и согласовании Кодекса поведения автопроизводителей и автодистрибьюторов. Самостоятельная разработка и принятие участниками рынка правил его функционирования говорит о высокой степени самоорганизации, что позитивно сказывается на развитии таких рынков и оздоровлении конкурентной среды.

Анализ реализации выданных рекомендаций позволил оценить эффективность такого способа взаимодействия с бизнес - сообществом и оценить возможность использования подобной практики в иных сферах деятельности.

Предложения ФАС России по дополнению и корректировке Кодекса поведения автопроизводителей и автодистрибьюторов позволили исключить возможность ограничения конкуренции и внести нормы, направленные на развитие конкуренции в данной сфере.

2.8. Минимизация административных и технологических барьеров на рынке средств криптографической защиты информации для тахографов и контрольно-кассовой техники

Министерством транспорта Российской Федерации был издан приказ от 13.02.2013 №36 «Об утверждении требований к тахографам, устанавливаемым на транспортные средства, категорий и видов транспортных средств, оснащаемых тахографами, правил использования, обслуживания и контроля работы тахографов, установленных на транспортные средства» (далее - Приказ Минтранса России).

Данным Приказом Минтранса России утверждены требования к тахографам, устанавливаемым на отдельные категории транспортных средств (далее – Требования).

В соответствии с утвержденными Требованиями, грузовые автомобили грузоподъемностью более 3,5 тонн, а также все коммерческие пассажирские автомобили с количеством посадочных мест более 8 с 1 апреля 2013 года подлежат обязательному оснащению тахографами, оборудованными средством криптографической защиты информации (далее - СКЗИ), имеющим сертификат ФСБ России.

Законодательство Российской Федерации также предусматривает обязательное применение в составе контрольно-кассовой техники (ККТ) средств криптографической защиты информации (СКЗИ ККТ), которые также должны иметь сертификат ФСБ России.

Более того, для разработки производства и реализации СКЗИ, хозяйствующим субъектам необходимо иметь лицензию ФСБ России, что является существенным административным барьером.

Наличие сертификата ФСБ России является обязательным условием входа на некоторые товарные рынки СКЗИ. К таким рынкам, в частности, относятся:

- рынок СКЗИ ККТ;
- рынок СКЗИ для тахографов, произведенных в соответствии с Требованиями Минтранса.

На указанных товарных рынках применение сертифицированных ФСБ России СКЗИ обязательно, а вопрос конкуренции и стоимости продукции приобретает особую социальную значимость.

По мнению ФАС России, Требование об обязательном наличии сертификата ФСБ России при изготовлении СКЗИ для тахографов и ККТ и лицензировании данного вида деятельности носит избыточный характер. Сертификация для такого типа устройств должна быть исключительно добровольной, допуская при этом применение любых технических и программных решений и технологий, в том числе импортных, которые отвечают поставленным задачам.

25 декабря 2013 года ФАС России признала Минтранс России нарушившим антимонопольное законодательство в части издания приказа, содержащего избыточные требования к тахографам, которые могут привести к ограничению конкуренции (нарушение ч.1 ст. 15 Закона о защите конкуренции).

Основанием для возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства послужило издание Минтрансом России приказа, которым были утверждены требования к тахографам, устанавливаемым на транспортные средства категории М2, N2 и М3. В соответствии с такими требованиями указанные категории транспортных средств с 1 апреля 2013 года подлежали обязательному оборудованию тахографами нового образца. Такие тахографы должны оснащаться сменным элементом СКЗИ (средство криптографической защиты информации), имеющим сертификат ФСБ России.

Комиссия ФАС России установила, что на момент рассмотрения дела на рынке действовал лишь один субъект, осуществляющий производство СКЗИ, которое было разработано и сертифицировано ЗАО «Атлас Карт» до издания требований. Стоимость СКЗИ, соответствующего требованиям приказа, превышает 10 тыс. рублей, а срок его службы составляет 3 года.

Тахограф российского образца не соответствует международным требованиям и не может применяться на территории европейских стран, в то время как требования приказа ограничивают применение российскими резидентами тахографов, соответствующих международным стандартам ЕСТР.

Таким образом, требования, утвержденные приказом Минтранса России, избыточны и приводят к существенному необоснованному росту издержек для производителей автотранспортных средств, автоперевозчиков и производителей тахографов.

Более того, Комиссия ФАС России установила, что требования приказа могут привести к ограничению конкуренции, так как производители тахографов поставлены в зависимость от монополиста (единственного производителя СКЗИ), а выход на рынок СКЗИ поставлен в зависимость от его разработчика (ЗАО «Атлас Карт») ввиду необходимости получения новому участнику рынка ключевой информации, обеспечивающей интероперабельность (способность к взаимодействию) производимых СКЗИ.

По результатам рассмотрения дела ФАС России выдала Минтрансу России предписание о прекращении нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите

конкуренции, путем внесения изменений в Приказ Минтранса России в части устранения выявленных недостатков.

Протоколом совещания у Заместителя Председателя Правительства А.В. Дворковича от 23 октября 2013 года органам исполнительной власти было поручено внести изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения использования технических средств контроля за соблюдением водителями транспортных средств режимов движения, труда и отдыха.

ФСБ России было поручено провести работу по унификации технического задания на изготовление блока СКЗИ. Во исполнение данного поручения ФСБ России разработано унифицированное техническое задание на изготовление блока СКЗИ. ФСБ России готова представить указанное техническое задание заинтересованным организациям, имеющим лицензию ФСБ России на право осуществления деятельности по разработке шифровальных (криптографических) средств, что позволит развить конкуренцию на рынке СКЗИ для тахографов и приведет к снижению стоимости тахографов в целом.

В части ККТ, ФАС России совместно с Минфином России, ФНС России, Минэкономразвития и ФСБ России принимает активное участие в разработке поправок в Федеральный закон от 22.05.2003 N 54-ФЗ "О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт", что позволит исключить применение СКЗИ ККТ уже с 2016 года. ККТ будет в онлайн режиме передавать информацию о платежах в ФНС России. Данная мера, должна привести к снижению стоимости ККТ и ее эксплуатации для конечных потребителей.

По мнению ФАС России, на данный момент требуется либерализация законодательства, регулирующего общественные отношения в части разработки, производства и реализации СКЗИ для тахографов и ККТ. Необходимо внести изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 16.04.2013 № 313 "Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по разработке, производству, распространению шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, выполнению работ, оказанию услуг в области шифрования информации, техническому обслуживанию шифровальных (криптографических) средств, информационным систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств (за исключением случая, если техническое обслуживание шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)", путем исключения требований по лицензированию отдельных видов деятельности, связанной с разработкой, производством и реализацией СКЗИ ККТ и СКЗИ тахографов.

Внести соответствующие изменения в Положение о разработке, производстве, реализации и эксплуатации шифровальных (криптографических) средств защиты информации (Положение ПКЗ-2005), утвержденное приказом

ФСБ РФ от 09.02.2005 N 66, в части регламентации добровольной сертификации СКЗИ ККТ и СКЗИ тахографов.

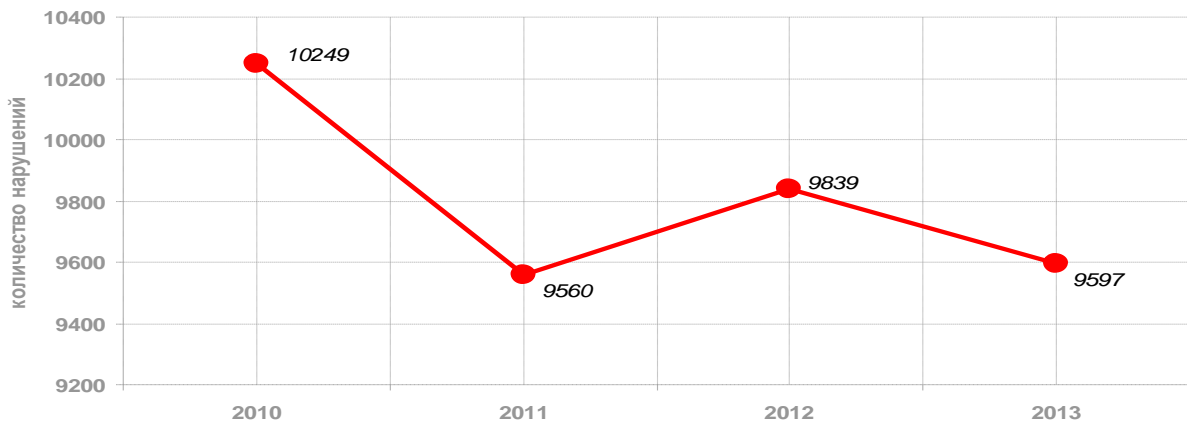
3. Анализ практики применения антимонопольного законодательства в Российской Федерации

3.1. Итоги деятельности ФАС России по антимонопольному контролю

3.1.1. Выявленные нарушения антимонопольного законодательства

В 2013 году антимонопольные органы выявили 9597 нарушений антимонопольного законодательства, что составляет 97,5 % по отношению к предыдущему периоду. Динамика количества выявленных нарушений за последние пять лет представлена на рисунке 3.1.

Рисунок 3.1.



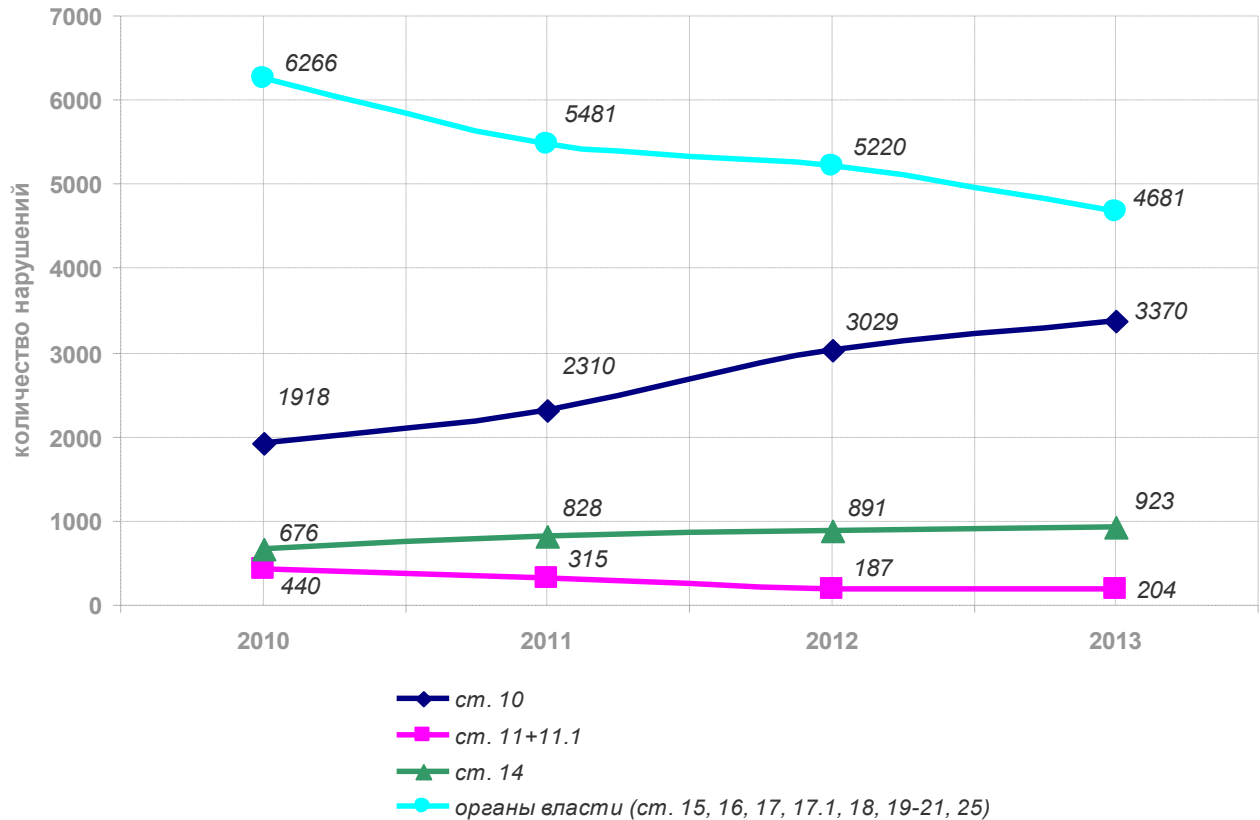
Динамика выявления основных видов нарушений антимонопольного законодательства представлена на рисунке 3.2. На протяжении 2010 – 2013 гг. прослеживается тенденция к увеличению числа выявленных нарушений статьи 10 Закона о защите конкуренции. Так, в 2013 году выявлено 3370 случаев злоупотребления доминирующим положением, что в 1,7 раза больше чем в 2010 и на 10 % больше чем в предшествующем (2012) году.

Отметим увеличение числа выявленных случаев нарушения статьи 14 Закона о защите конкуренции (недобросовестная конкуренция) в 2010 – 2013 гг.: если в 2010 г. выявлено 676 нарушений, то в 2013 г. – уже 923.

Существенное снижение (на 46 %) количества выявленных нарушений антимонопольного законодательства по сравнению с 2010 годом наблюдается по статьям 11 и 11.1 Закона о защите конкуренции (ограничивающие конкуренцию соглашения и согласованные действия хозяйствующих субъектов), что связано с переходом антимонопольных органов к выявлению крупных антиконкурентных соглашений. По сравнению с 2012 г. количество выявленных нарушений данных статей увеличилось на 9 % (с 187 до 204). Это связано с повышенным вниманием к данному виду нарушений в связи с его общественной опасностью.

Обратим внимание на тенденцию к уменьшению в 2010 – 2013 гг. количества выявленных нарушений со стороны органов власти (ст.ст. 15, 16, 17, 17.1, 18, 19-21, 25 Закона о защите конкуренции): с 6266 до 4681, т.е. на 25 %.

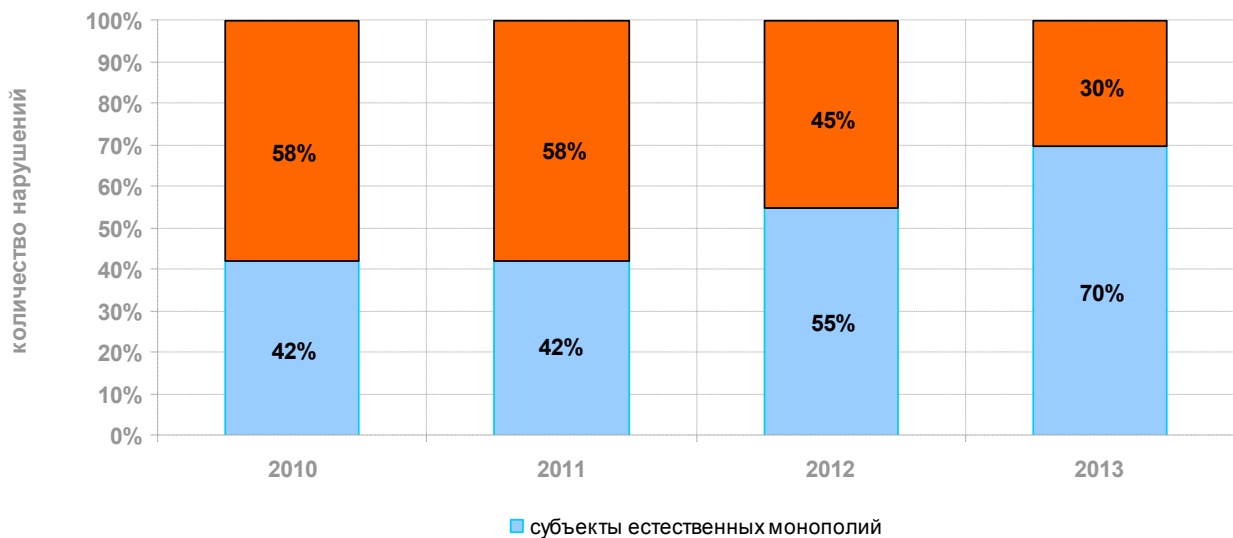
Рисунок 3.2.



Типичным нарушением антимонопольного законодательства является злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением (статья 10 Закона о защите конкуренции). Среди хозяйствующих субъектов, совершивших такие нарушения, существенна доля субъектов естественной монополии. Причем с 2010 г. по 2013 г. их доля неуклонно растет. Если в 2010 г. она составляла немногим больше 40 %, то в 2013 г. она достигла почти 70 %.

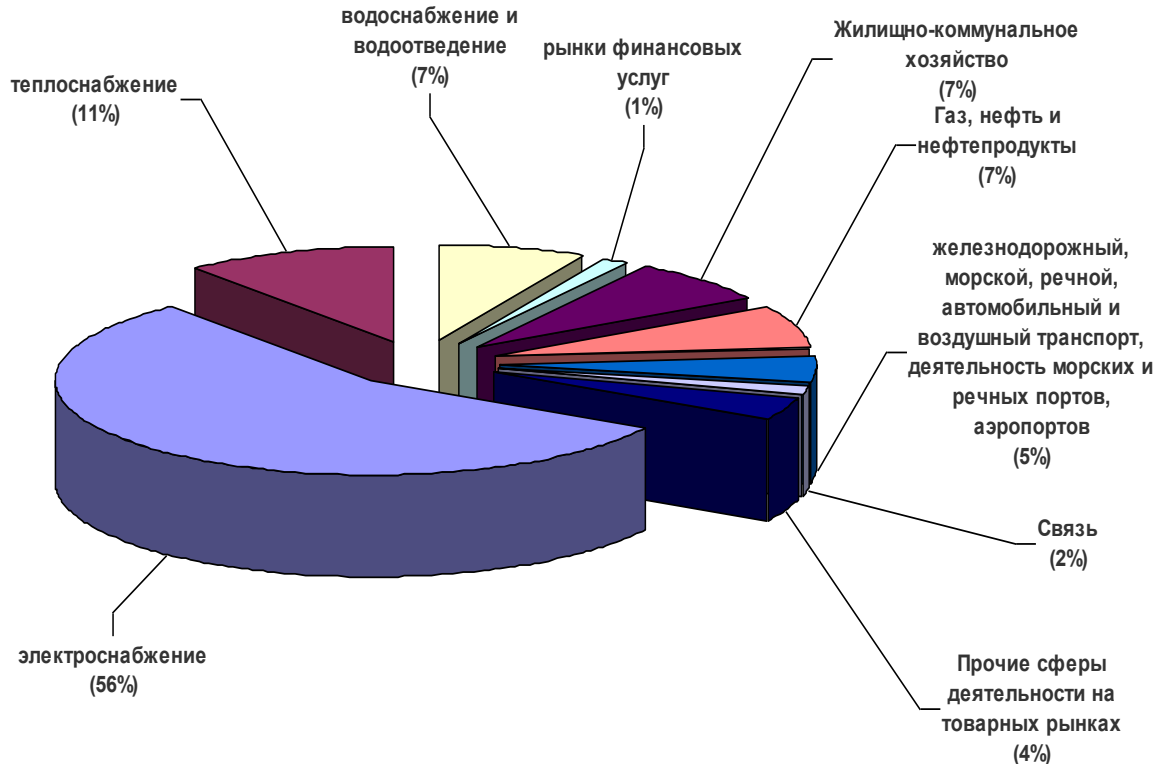
Динамика доли субъектов естественных монополий в общем количестве нарушителей статьи 10 Закона о защите конкуренции отображена на рисунке 3.3.

Рисунок 3.3.



Структура выявленных случаев злоупотребления доминирующим положением представлена на рисунке 3.4.

Рисунок 3.4.



Как видно из приведенных данных наибольшее количество выявленных нарушений статьи 10 Закона о защите конкуренции в 2013 г. пришлось на сферы реализации электро- и теплоэнергии, газа, нефти и нефтепродуктов, сферы ЖКХ, водоснабжения и водоотведения.

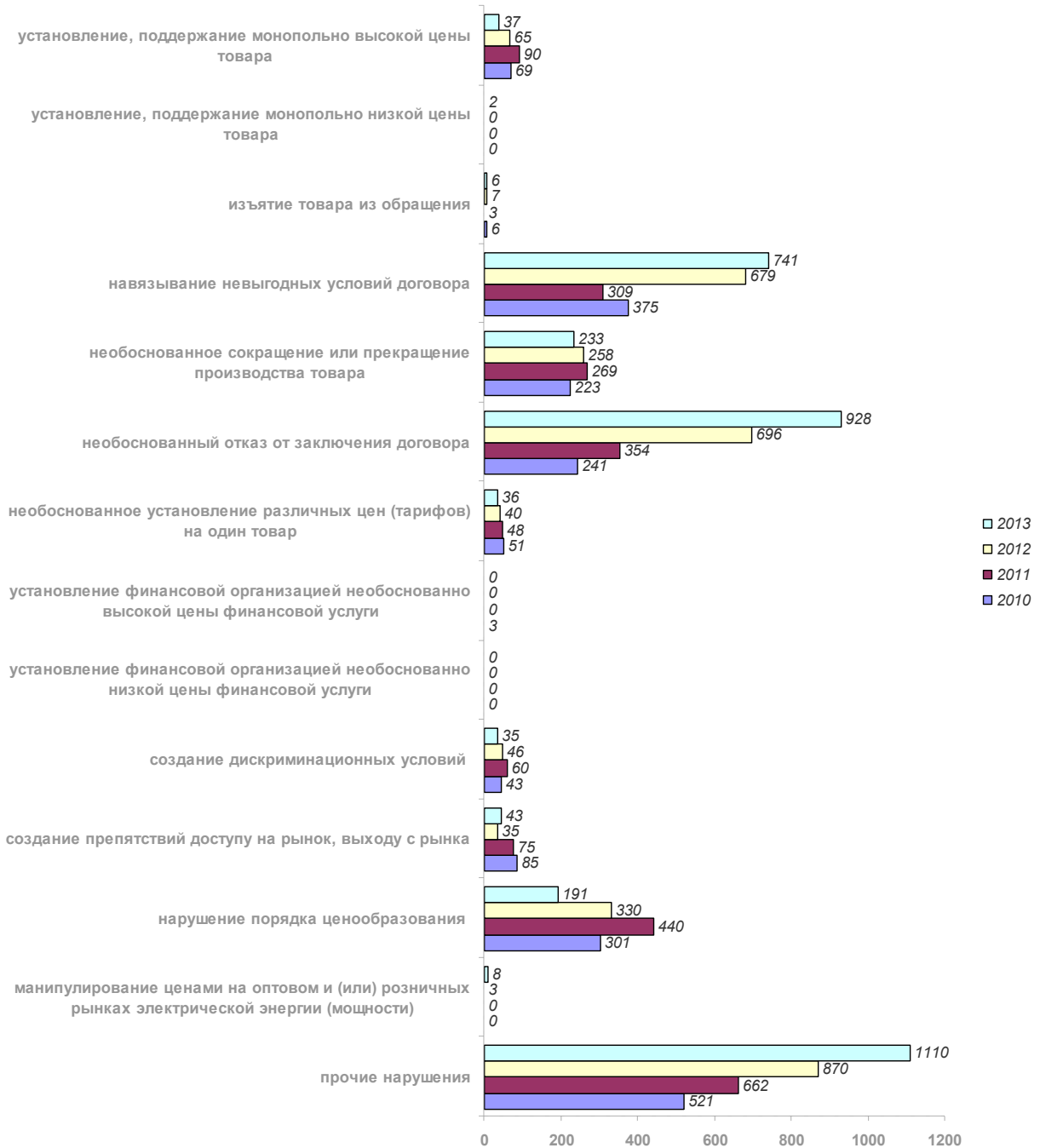
На рисунке 3.5 показана динамика структуры нарушений статьи 10 Закона о защите конкуренции по составам нарушений. В 2013 г. наблюдается увеличение количества случаев необоснованных отказов от заключения договоров и навязывания невыгодных условий договора.

3.1.2. Результаты контроля за экономической концентрацией

Следствием изменений пороговых значений критериев контроля экономической концентрации, введенных вторым и третьим «антимонопольными пакетами», явилось многократное сокращение количества рассматриваемых антимонопольными органами ходатайств и уведомлений. В наибольшей степени это отразилось на практике рассмотрения уведомлений: в 2013 г. их число уменьшилось почти в 8 раз по сравнению с 2007 г.

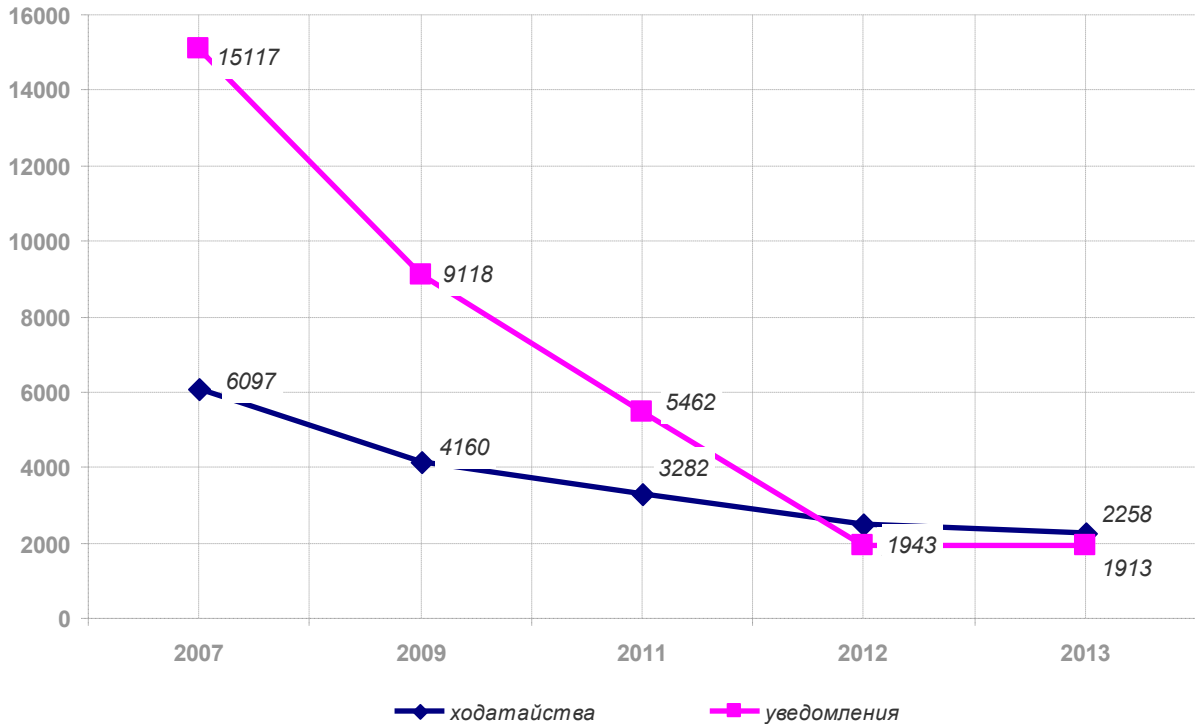
Меньшие темпы снижения характерны для количества ходатайств, которых в 2013 г. рассмотрено почти в 3 раза меньше чем, например, в 2007 г. Динамика количества рассмотренных в течение 2007 – 2013 гг. ходатайств и уведомлений отображена на рисунке 3.6.

Рисунок 3.5.



Заметим, что с 30 января 2014 г. отменен уведомительный контроль за экономической концентрацией (см. Федеральный закон от 28.12.2013 № 423-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции»). В связи с этим прогнозируется резкое уменьшение числа рассматриваемых антимонопольными органами уведомлений, но не полное их исключение из практики антимонопольных органов, поскольку сохраняется уведомительный порядок совершения сделок и иных действий внутри группы лиц.

Рисунок 3.6.



Ниже приводятся примеры из практики государственного контроля за экономической концентрацией.

Слияние компании «Омником Груп Инк.» («Omnicom Group Inc.») (Нью-Йорк, США) и компании «Паблисис Груп С.А.» («Publicis Group S.A.») (Париж, Франция). В ноябре 2013 года Федеральная антимонопольная служба приняла решение об удовлетворении ходатайства компании с ограниченной ответственностью «Паблисис Омником Груп Н.В.» («Publicis Omnicom Group N.V.») о приобретении прав, позволяющих определять условия осуществления предпринимательской деятельности ООО «Лео Бернетт», ООО «Родная Речь», ООО «ПиДжиЭм Евразия», ЗАО «ДМБ энд Б», ООО «ПУБЛИСИС ЮНАЙТЕД», ЗАО «Саатчи & Саатчи», ООО «СНС РУС», ООО «ТСФ» (группа компаний Паблисис), ЗАО «ББДО Брендинг Консультанты», ЗАО «ББДО», ЗАО «Код оф Трейд», ООО «Контрапунто», ЗАО «Инстинкт», ЗАО «ОМД Медиа Дирекшн», ООО «СЕЛЛБАЙТЕЛ Коммьюникейшн Груп», ЗАО «Пи Эйч Ди», ЗАО «Проксимити», ЗАО «Минт», ООО «ФХВ», ООО «Кетчум Маслов», ООО «АМС-ОМД», ООО «Трайбл ДДБ», ООО «Интеджер», ООО «ТБВА», ООО «Омником Файненс С.Е.Е.», компании с ограниченной ответственностью «ОПТИМУМ МЕДИА БАЙИНГ ЛИМИТЕД» («OPTIMUM MEDIA BUYING LIMITED») и компании с ограниченной ответственностью «ОПТИМУМ МЕДИА ЛИМИТЕД» («OPTIMUM MEDIA LIMITED») (группа компаний Омником).

В результате осуществления данной сделки произойдет объединение глобального коммуникационного холдинга Паблисис с головным офисом во Франции, включающего большое количество дочерних компаний в различных юрисдикциях, и международной компании Омником с головным офисом в Нью-Йорке (США), оказывающей рекламные и коммуникационные услуги

посредством большого количества дочерних компаний по всему миру, с целью создания объединенной группы «Паблсис Омником Груп».

Приобретение компанией «Бурда Ферлаг Остойропа ГмбХ» («Burda Verlag Osteuropa GmbH») товарных знаков, предоставляющих право на издание журналов «Идеи Вашего Дома» и «SALON-interior». В октябре 2013 г. Федеральная антимонопольная служба приняла решение об удовлетворении ходатайства компании «Бурда Ферлаг Остойропа ГмбХ» («Burda Verlag Osteuropa GmbH») о получении в собственность 99,95% балансовой стоимости основных производственных средств и нематериальных активов компании с ограниченной ответственностью «МЕРАМЕДИА ЛИМИТЕД» («MERAMEDIA LIMITED»), а именно – исключительных прав на следующие товарные знаки: «SALON interior», «SALON INTERIOR», «ИДЕИ ВАШЕГО ДОМА», «ИДЕИ ДОМА», «Золотая пирамида», «АрхиП».

Целью осуществления указанной сделки для компании «Бурда Ферлаг Остойропа ГмбХ» («Burda Verlag Osteuropa GmbH») – головной компании издательского холдинга «Бурда», издающего на территории Российской Федерации периодические печатные издания (преимущественно журналы), такие как: Burda, Mini, Oops!, Лиза, АвтоМир, Chip и другие – является расширение охвата читательской аудитории путем издания периодической печатной продукции, а именно – ежемесячных журналов «Идеи Вашего Дома» и «SALON-interior», издававшихся до осуществления указанной сделки ЗАО ИД «Салон-Пресс» (входит в группу лиц РБК).

3.1.3. Использование предупреждений и предостережений как инструмента антимонопольного контроля: анализ практики

Институты предупреждений и предостережений введены в антимонопольное законодательство «третьим антимонопольным пакетом»¹⁹.

Предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения выдается антимонопольным органом в письменной форме хозяйствующему субъекту, занимающему доминирующее положение. Цель предупреждения – пресечь действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Антимонопольный орган обязан выдать предупреждение хозяйствующему субъекту в случае выявления признаков нарушения последним пунктов 3 и 5 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции. При этом закон запрещает антимонопольному органу принимать решение о возбуждении дела о нарушении пунктов 3 и 5 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения. Закон допускает выдачу предупреждения в период рассмотрения дела о нарушении антимонопольного

¹⁹ Федеральный закон от 06.12.2011 № 401-ФЗ, вступивший в силу 6 января 2012 г.

законодательства, когда признаки нарушения пунктов 3 и 5 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции установлены при рассмотрении такого дела и эти признаки не были известны на момент его возбуждения.

В случае выполнения предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается, а лицо, выполнившее предупреждение, не подлежит административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением. В случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган принимает решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Предостережение о недопустимости совершения действий, которые могут привести к нарушению антимонопольного законодательства, антимонопольный орган направляет в письменной форме должностному лицу хозяйствующего субъекта. Цель предостережения – предупреждение возможного нарушения антимонопольного законодательства. Основанием для направления предостережения является публичное заявление должностного лица хозяйствующего субъекта о планируемом поведении на товарном рынке, если такое поведение может привести к нарушению антимонопольного законодательства и при этом отсутствуют основания для возбуждения и рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Несмотря на то, что практика применения данных институтов составляет около 2 лет, можно в целом выявить тенденцию к увеличению числа случаев их применения антимонопольными органами. Так, в 2013 г. прирост предупреждений и предостережений в совокупности составил более 20% к предыдущему периоду. При этом положительная динамика рассмотренного показателя достигнута в основном за счет числа предупреждений, прирост которых в 2013 г. 24%, в то время как количество предостережений в том же году составило лишь около 77% выданных в 2012 г.

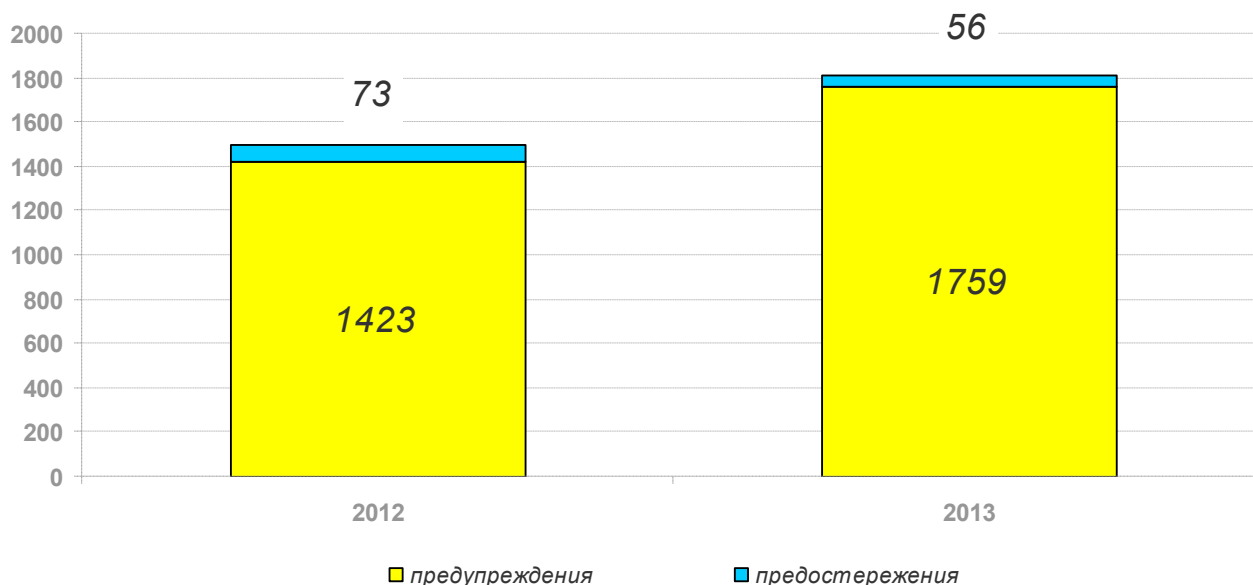
Динамика выдачи предупреждений и предостережений в 2012 – 2013 гг. отображена на рисунке 3.7.

Рассматриваемые средства антимонопольного реагирования активно применяются как центральным аппаратом ФАС России, так и ее территориальными органами. Последними в 2013 г. выдано подавляющее большинство как предупреждений (97,4%), так и предостережений (91,1%).

Можно отметить довольно большую долю исполненных предупреждений (73%) от общего количества выданных, что свидетельствует о высокой эффективности их применения.

Расширение сферы применения новых правовых институтов антимонопольного законодательства должно способствовать уменьшению количества возбужденных антимонопольными органами дел о нарушении антимонопольного законодательства, и, следовательно, снижению административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности.

Рисунок 3.7.

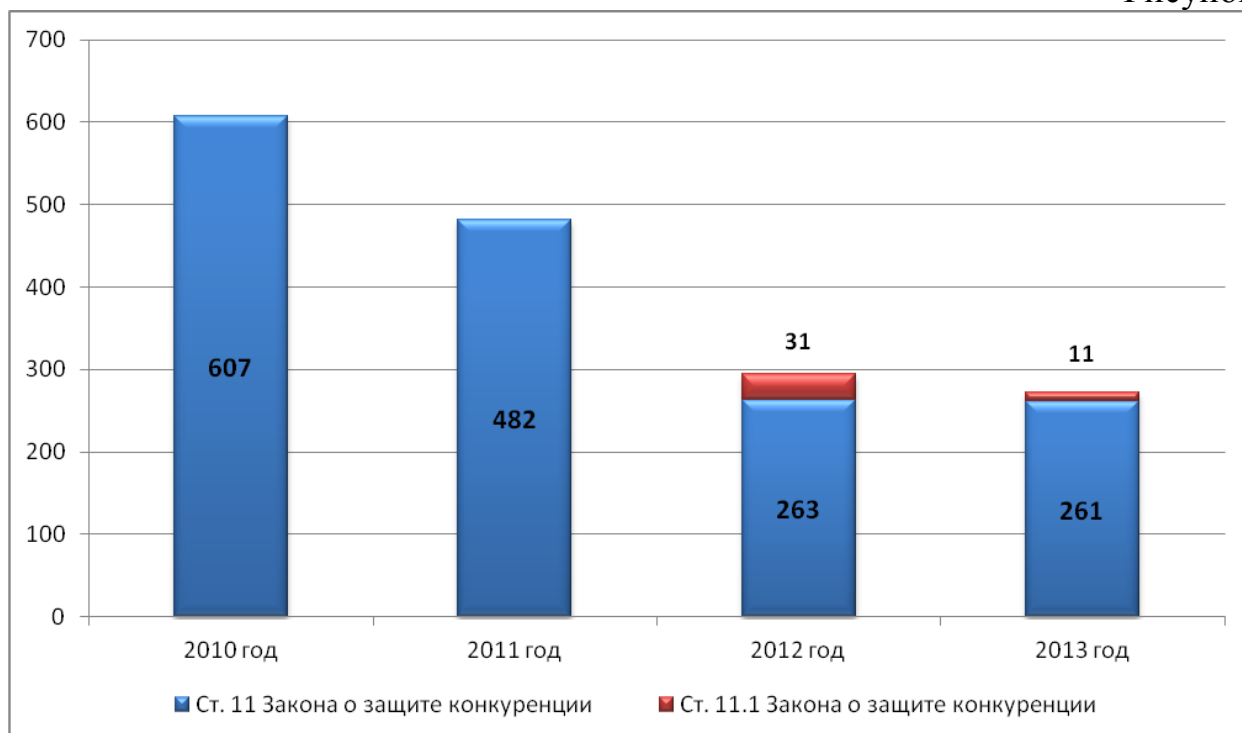


3.2.. Контроль за ограничивающими конкуренцию соглашениями, согласованными действиями хозяйствующих субъектов

3.2.1. Соглашения и согласованные действия хозяйствующих субъектов

Борьба с картелями и другими антиконкурентными соглашениями является одним из приоритетных направлений деятельности ФАС России на протяжении последних 6 лет. Динамика количества дел о нарушении статей 11 и 11.1 Закона о защите конкуренции представлена на рис. 3.8.

Рисунок 3.8.



Анализ ведомственной статистики, связанной со статьями 11, 11.1 Закона о защите конкуренции, подтверждает выводы ФАС России о том, что:

- разработка и внедрение системы борьбы с картелями, иными антиконкурентными соглашениями и согласованными действиями хозяйствующих субъектов позволили вскрыть масштабы поражения антиконкурентными соглашениями различных областей экономики;
- юридические службы компаний стали внимательнее относиться к соблюдению требований антимонопольного законодательства;
- новеллы «третьего антимонопольного пакета», касающиеся термина «согласованные действия» будут способствовать уменьшению числа дел по данному виду нарушений антимонопольного законодательства.

В результате в 2013 году число дел о нарушении антимонопольного законодательства путём совершения антиконкурентных согласованных действий снизилось в три раза (с 31 до 11).

Структура нарушений статьи 11 Закона о защите конкуренции представлена в таблице 3.1.

Таблица 3.1.

Статья Закона о защите конкуренции	Количество дел в 2012 году	Количество дел в 2013 году
Статья 11 (всего), в том числе:	263	261
часть 1 (картели)	116 (44,1 %)	179 (68,6 %)
из них сговор на торгах	71 (61,2 %)	139 (77,7 %)
часть 2 («вертикальные» соглашения)	22 (8,4%)	6 (2,3 %)
часть 3 (соглашения на рынке электрической энергии)	0	1 (0,4 %)
часть 4 (иные соглашения)	111 (42,2 %)	57 (21,8 %)
часть 5 (координация экономической деятельности)	14 (5,3 %)	18 (6,9 %)

Как и ожидалось, после принятия «третьего антимонопольного пакета», существенно сократилось количество дел, возбужденных по части 4 статьи 11 (иные соглашения), (с 42,2 % до 21,8 % в общем количестве дел, возбужденных по статье 11 Закона о защите конкуренции) за счёт увеличения доли дел о картелях (с 44,1 % до 68,6 %).

Антимонопольными органами активно выявляются различные сговоры на торгах. В количестве дел, возбужденных в 2013 году по картелям (часть 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции), большую часть (77,7 %) составляют дела о нарушении пункта 2 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции.

Административная практика. С переходом ФАС России на выявление крупных антиконкурентных соглашений в 2012 году наметилась тенденция (сохраняющаяся и в 2013 году) к снижению количества дел по статье 11 Закона о защите конкуренции. При этом в 2012 году сохранялся рост количества дел об административных правонарушениях и рост суммы штрафов, наложенных по статье 14.32 КоАП РФ.

В 2013 году наряду со снижением количества дел, возбужденных по статье 11 Закона о защите конкуренции, снизилось количество дел об

административных правонарушениях, а сумма наложенных штрафов возросла на 35,5 % (с 2,9 млрд. рублей до 3,93 млрд. рублей) (см. рис. 3.9 и 3.10).

Рисунок 3.9.

Динамика числа дел об административных правонарушениях (ст. 14.32 КоАП)

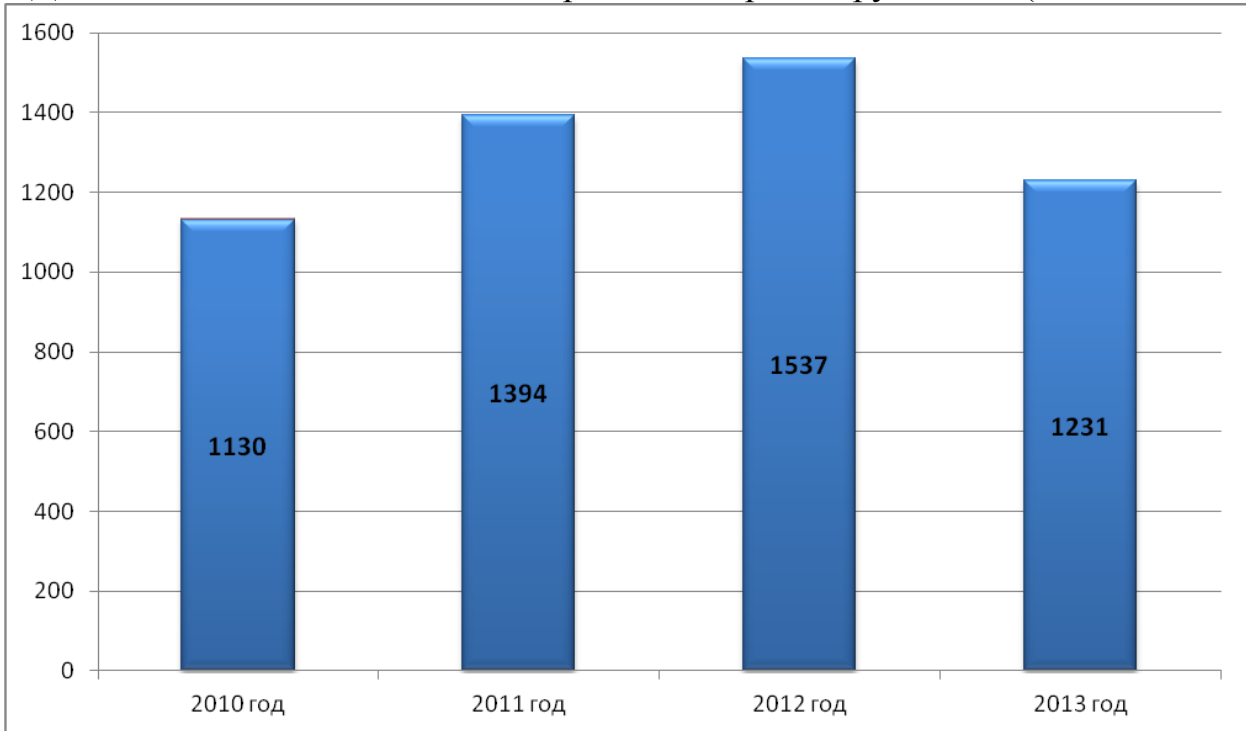
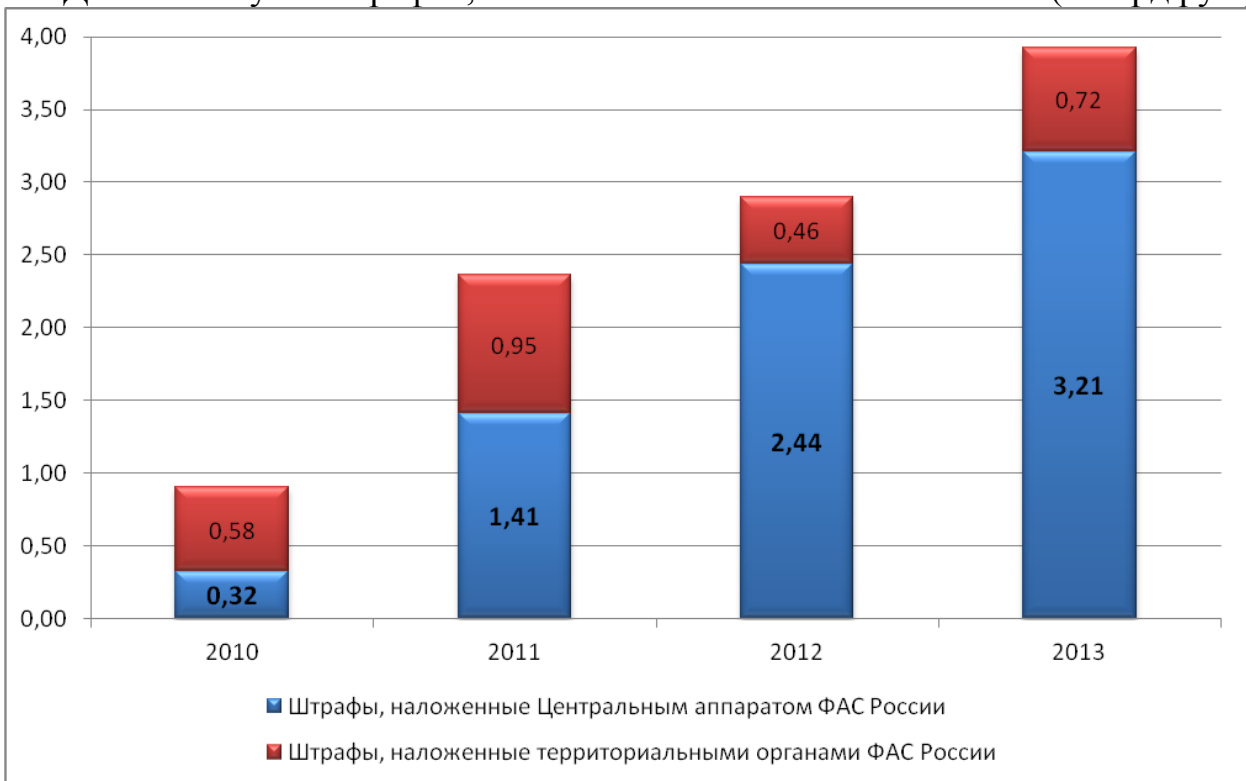


Рисунок 3.10.

Динамика сумм штрафов, наложенных по статье 14.32 КоАП (в млрд.руб.)



Примеры наиболее значимых дел расследований приведены в разделе 2.1. Кроме того, можно отметить:

1. **«Соляной» картель.** Основным доказательством в деле о картеле на рынке пищевой соли являлось антиконкурентное соглашение между ООО «Гроссери», ЗАО «ТДС», ООО «Велес Групп», ООО «Соль Брянска» и ООО «ТДС Ростов», полученное ФАС России в ходе проведения внеплановой проверки ООО «Салина Трейд».

Предметом соглашения являлся раздел товарного рынка оптовых поставок пищевой соли в географических границах Российской Федерации. Участники Соглашения разделили рынок между собой по территориальному принципу, объему продажи и ассортименту реализуемых товаров, а также составу покупателей. Кроме того, они договорились не поставлять продукцию в незакрепленный за ними регион без письменного разрешения ответственного за регион предприятия.

Соглашение было заключено между хозяйствующими субъектами-конкурентами, осуществляющими продажу товаров на одном товарном рынке. На участников картеля наложен штраф на сумму более 4,6 млн. рублей.

2. **Дела по схеме «Таран».** В 2013 году суды трех инстанций признали законным решение ФАС России по делу о сговоре на электронных торгах на поставки продуктов питания ИП Еске, ООО «Сириус» и ООО «Блиц» (нарушение пункта 2 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции). Это было первым делом о картеле на электронных торгах. Участниками этого картеля применялась схема, получившая название «таран».

МВД России в отношении участников картеля возбуждено уголовное дело по статье 178 УК РФ. На участников картеля наложен штраф на сумму более 3,5 млн. рублей.

По результатам рассмотрения данного антимонопольного дела в территориальные органы были направлены методические рекомендации по выявлению и доказыванию подобных соглашений. В результате антимонопольные дела по таким соглашениям начали возбуждаться территориальными органами повсеместно и в массовом порядке.

ФАС России в 2013 году было рассмотрено еще одно крупное дело о сговоре на торгах с применением схемы «таран». По итогам рассмотрения дела с условным наименованием «Краснодар» 7 хозяйствующих субъектов были признаны участниками сговора по поддержанию цен на электронных аукционах на поставку технических средств реабилитации для обеспечения инвалидов Краснодарского и Пермского краев.

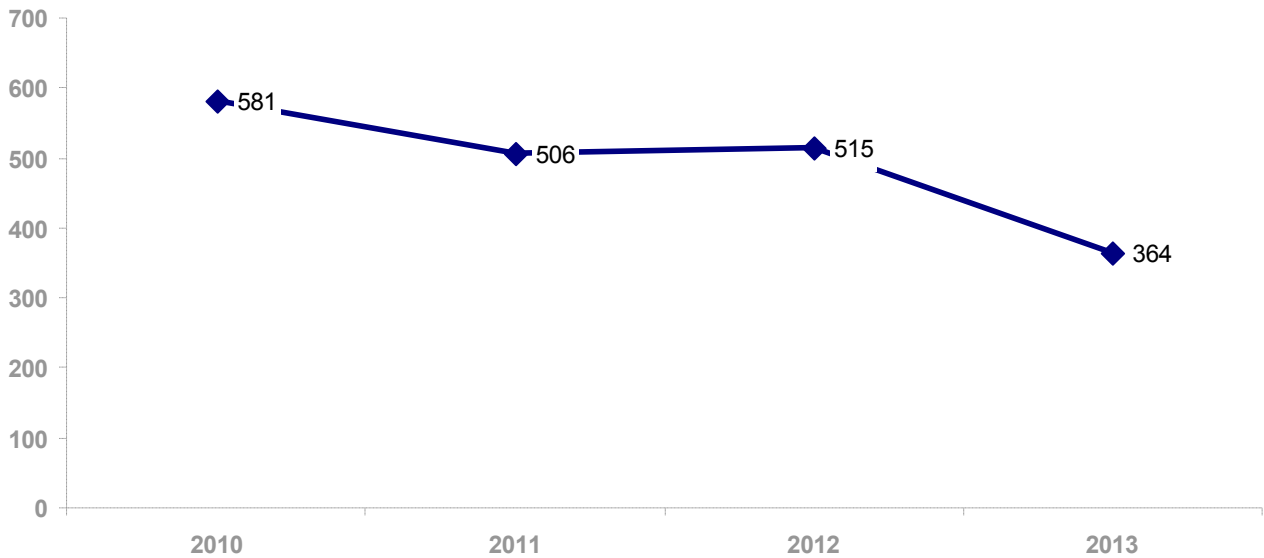
Расследование этого дела проводилось во взаимодействии с МВД России. Материалы дела направлены в правоохранительные органы (ожидается возбуждение уголовного дела).

3.2.2. Соглашения и согласованные действия с участием органов государственной власти и местного самоуправления

В 2013 г. число выявленных нарушений статьи 16 Закона о защите конкуренции уменьшилось по сравнению с предшествующим периодом почти на 30%.

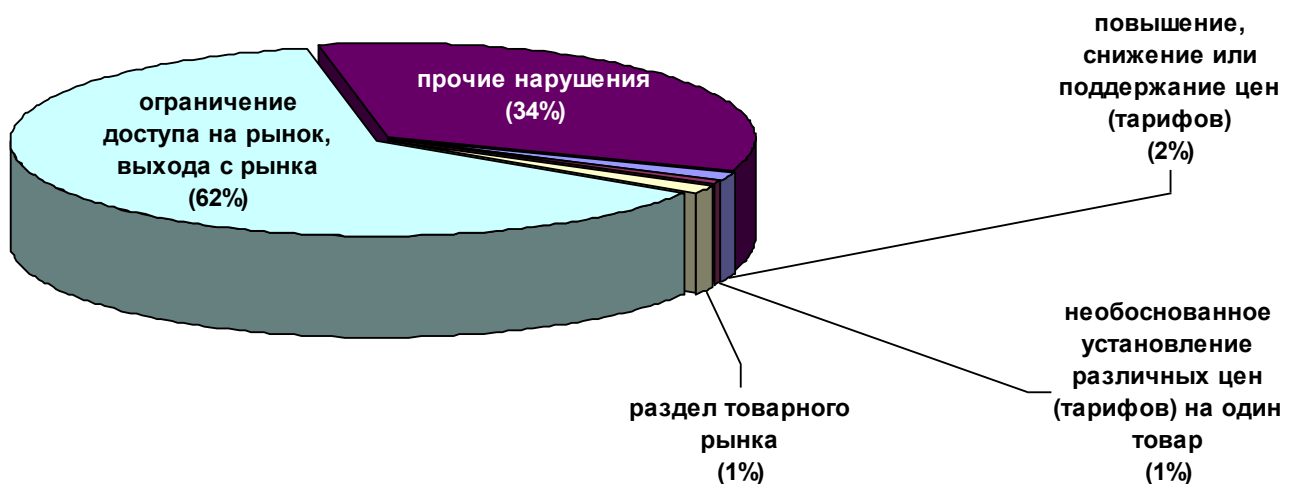
Динамика количества нарушений статьи 16 Закона о защите конкуренции, выявленных по результатам рассмотрения дел, представлена на рисунке 3.11.

Рисунок 3.11.



На рисунке 3.12 приведена структура выявленных нарушений статьи 16 Закона о защите конкуренции. Основную массу нарушений составляет ограничение доступа на рынок и выхода с рынка. Остальные нарушения составляют лишь 38 % от общего их количества.

Рисунок 3.12.



Ниже приведены примеры дел о нарушении антимонопольного законодательства.

1. ФАС России расследовались действия органов власти Кемеровской области, ОАО «РЖД» и крупнейших операторов подвижного состава по

вытеснению других операторов с рынка вывоза угля из Кузбасса (более 20% от всех грузовых железнодорожных перевозок по России).

В ходе рассмотрения дела было установлено, что в результате заключения между ответчиками антиконкурентного соглашения (нарушение статьи 16 Закона о защите конкуренции) количество участников рынка сократилось с 230 до 16. Пытаясь оправдаться, ответчики (в том числе, глава ОАО «РЖД» В.И. Якунин в письме в адрес Правительства Российской Федерации) утверждали, что исполняли поручение Президента Российской Федерации, однако ФАС России было установлено, что никакого поручения по сокращению количества участников данного рынка Президент Российской Федерации не давал.

ФАС России назначила штрафы 14 операторам железнодорожного подвижного состава, общая сумма которых превысила 2 млрд. рублей.

Административные дела в отношении еще 3 хозяйствующих субъектов, а также должностных лиц Администрации Кемеровской области и ОАО «РЖД» находятся в стадии рассмотрения.

2. Префектура Северо-Восточного административного округа г. Москвы, ООО «ПАБЛИСИТИ-БИЛДИНГ проект №2» и РБОФ «Паблисити» заключили и исполнили соглашение, целью которого являлось устранение конкуренции на торгах на выполнение работ по капитальному ремонту спортивных площадок на территории Северо-Восточного административного округа города Москвы на сумму более 100 млн. рублей.

ООО «ПАБЛИСИТИ-БИЛДИНГ проект №2» и ООО «Дельта строй» заключили соглашение, которое привело к поддержанию цен на торгах.

Основанием для антимонопольного расследования явилось обращение Следственного управления по Северо-Восточному округу г. Москвы, которое представило в ФАС России материалы уголовного дела, возбужденного по признакам преступления, предусмотренного частью 1 статьи 285 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями), частью 4 статьи 159 УК РФ (мошенничество) в отношении должностных лиц префектуры СВАО г. Москвы и ООО «ПАБЛИСИТИ-БИЛДИНГ проект №2», а также материалы внеплановых выездных проверок, проведенных антимонопольным органом.

Часть доказательств была получена благодаря активному сотрудничеству антимонопольного органа и электронной торговой площадки.

3. По результатам проведения внеплановых проверок Администрации округа Муром, Комитета по управлению муниципальным имуществом Администрации округа Муром (КУМИ), МУП «МЦ ЖКХ» и ООО «ОДК» ФАС России возбуждено и рассмотрено дело по признакам нарушения статьи 16 Закона о защите конкуренции. Установлено, что на рынке оказания услуг по управлению многоквартирными домами в г. Муром действует несколько десятков управляющих компаний. Вместе с тем местные органы власти предоставили преимущественные условия осуществления деятельности только одной компании – ООО «ОДК». Это выразилось в передаче указанной организации в безвозмездное пользование помещения, а также в действиях, направленных на привлечение внимания населения г. Мурома к услугам исключительно ООО «ОДК». В результате заключения устного соглашения

между Администрацией г. Муром, КУМИ, МУП «МЦ ЖКХ» и ООО «ОДК» последнему были созданы преимущественные условия хозяйственной деятельности на рынке оказания услуг по управлению многоквартирными домами в границах г. Муром, что привело к ограничению конкуренции.

17.09.2013 ФАС России признала факт нарушения вышеуказанными лицами статьи 16 Закона о защите конкуренции. Арбитражным судом г. Москвы подтверждена законность и обоснованность принятого антимонопольным органом решения.

3.3. Противодействие недобросовестной конкуренции

В 2013 году число поступивших заявлений о фактах недобросовестной конкуренции возросло незначительно (на 3,4%), составив 2568 (по сравнению с 2485 в 2012 году). По результатам их рассмотрения возбуждено 1041 дело о нарушении антимонопольного законодательства. Кроме того, антимонопольными органами возбуждено 134 дела в инициативном порядке. Принято 923 решения о наличии в действиях хозяйствующих субъектов нарушения антимонопольного законодательства.

По сравнению с 2012 годом в 2013 году количество выявленных случаев недобросовестной конкуренции возросло на 3,6%. Обобщенные данные свидетельствуют, что в структуре рассматриваемых нарушений антимонопольного законодательства не произошло существенных изменений.

Таблица 3.2.

Динамика форм недобросовестной конкуренции, выявленной ФАС России в 2012 – 2013 годах (принято решений о наличии нарушения)

Категория нарушения	2012 г.	2013 г.	Изменение, %
Распространение ложных сведений	125	123	-1,6
Введение потребителей в заблуждение	209	170	-18,7
Некорректное сравнение	11	11	0
Продажа товара с незаконным использованием результатов интеллектуальной деятельности	138	197	+42,8
Приобретение и использование исключительного права на средства индивидуализации	47	49	+4,1
Незаконное получение, использование, разглашение информации, составляющей коммерческую, служебную и иную охраняемую законом тайну	2	4	+50
Прочие нарушения	359	369	+2,7

На 42,8% увеличилось число случаев недобросовестной конкуренции, связанных с приобретением и использованием исключительного права на средства индивидуализации юридического лица, средства индивидуализации продукции, работ или услуг. В то же время на 18,7% уменьшилось число случаев введения потребителя в заблуждение в отношении характера, способа и места производства, потребительских свойств, качества и количества товара или в отношении его производителей (при росте на 9% в предыдущий период). Эти показатели свидетельствуют о том, что деятельность ФАС России как регулятора

конкурентных отношений в сфере интеллектуальной собственности весьма востребована и эффективна.

Вновь отмечен незначительный рост (на 2,7%) количества принятых антимонопольными органами решений в категории «прочие нарушения», то есть случаев недобросовестной конкуренции, когда действия ответчика квалифицированы по части 1 статьи 14 Закона о защите конкуренции.

В 2013 году за нарушение статьи 14.33 КоАП РФ было вынесено 707 постановлений о наложении административных штрафов (на 9,6% больше, чем в 2012 году) на общую сумму 104,4 млн. руб. (рост на 73,1%), сумма уплаченных штрафов составила 29,6 млн. руб.

Ниже приведены примеры наиболее значимых дел по фактам недобросовестной конкуренции.

1. При рассмотрении дела по заявлению Акционерного дружества «Булгартабак Холдинг» к ООО «СаШиКо» по факту введения в гражданский оборот табачных изделий с использованием товарного знака заявителя признаны недобросовестной конкуренцией (НДК) действия, выраженные в использовании деловой репутации заявителя и выпускаемых им товаров (табачных изделий) путем продажи табачных изделий с копированием дизайна упаковок товаров заявителя, действия, направленные на прекращение правовой охраны товарных знаков заявителя, а также действия, направленные на приобретение ООО «СаШиКо» исключительных прав на данные товарные знаки на территории Российской Федерации, а также действия по введению в гражданский оборот сигарет с незаконным использованием товарного знака заявителя (пункт 4 части 1 статьи 14 Закона о защите конкуренции).

ФАС России установлено, что заявитель зарегистрирован 14.07.1951 на территории Республики Болгария и с 1969 года осуществляет производство сигарет «OPAL», «РОДОПИ» («RODOPI»), «BT» («BT»), «ИНТЕР», «TU-134», «СТЮАРДЕССА» («STEWARDESS») и активное продвижение их и реализацию как на внутреннем товарном рынке, так и на экспорт, в том числе в СССР, а позже на территорию Российской Федерации и на территории иных государств СНГ, в том числе в Азербайджан, Украину, Молдавию.

Наименования и дизайн упаковок указанных сигарет, производимых Заявителем, впоследствии были зарегистрированы на имя Заявителя в качестве словесных и комбинированных товарных знаков на территории Республики Болгария, по международной регистрации, а также на территории Российской Федерации для товаров 34 класса МКТУ – табак, сигареты, папиросы.

Заявителю принадлежат авторские права на дизайн упаковок сигарет «OPAL», «РОДОПИ» («RODOPI»), «BT» («BT»), «ИНТЕР», «TU-134», «СТЮАРДЕССА» («STEWARDESS»), что подтверждается, в том числе, договором от 19.12.1991 на разработку дизайна упаковки сигарет «РОДОПИ», договорами от 16.10.1992 на разработку дизайна упаковки сигарет «OPAL», «СТЮАРДЕССА»/«STEWARDESS», «ИНТЕР», договором от 03.12.1992 на разработку дизайна упаковки сигарет «TU-134», «BT».

Также наименования и дизайн упаковок сигарет «OPAL», «РОДОПИ» («RODOPI»), «BT» («BT»), «ИНТЕР», «TU-134», «СТЮАРДЕССА»

(«STEWARDESS») были зарегистрированы Заявителем в качестве товарных знаков по международной регистрации и на территории Российской Федерации.

Основанием для возбуждения дела стал факт производства ООО «Юнион Табак Фэктори» (ранее ООО «Табачная фабрика Омь») по заказу ООО «СаШиКо» сигарет «OPAL», «РОДОПИ» («RODOPИ»), «BT» («BT»), «ИНТЕР», «TU-134», «СТЮАРДЕССА» («STEWARDESS») и предложения их к продаже ООО «СаШиКо».

В целях определения мнения респондентов относительно производителя указанных сигарет, а также вероятности введения потребителей в заблуждение относительно места их производства ОАО «Всероссийский центр изучения общественного мнения» (ОАО «ВЦИОМ») был проведен социологический опрос. Опрос показал, что подавляющему большинству респондентов, начавших курить до 2000 года (от 82,9 % до 91,7%), известны сигареты указанных марок, при этом, по мнению большинства респондентов, производство таких сигарет осуществляется в Республике Болгария заявителем. По мнению большинства респондентов, упаковки сигарет заявителя и ООО «СаШиКо» при парном их сопоставлении являются схожими и производятся одним производителем.

На основании изложенных обстоятельств ФАС России пришла к выводу, что ООО «СаШиКо» использовало известность и широкую различительную способность сигарет «OPAL», «РОДОПИ» («RODOPИ»), «BT» («BT»), «ИНТЕР», «TU-134», «СТЮАРДЕССА» («STEWARDESS»), достигнутые благодаря многолетней деятельности Заявителя по их производству, введению в гражданский оборот и продвижению как на территории СССР, Российской Федерации, так и стран СНГ, и обозначений, используемых в качестве средств индивидуализации данных сигарет и размещенных на упаковках данных сигарет.

Кроме того, ФАС России, изучив конкурентную тактику ООО «СаШиКо», установила, что им были поданы заявления в Палату по патентным спорам ФГБУ «ФИПС» Федеральной службы по интеллектуальной собственности о досрочном прекращении правовой охраны товарных знаков, правообладателем которых является Заявитель. Решениями Федеральной службы по интеллектуальной собственности от 15.04.2013, принятыми после возбуждения ФАС России дела № 1-14-123/00-08-12, ООО «СаШиКо» было отказано в регистрации товарных знаков по основаниям, предусмотренным подпунктом 1 пункта 3 статьи 1483 Гражданского кодекса Российской Федерации, поскольку заявленные обозначения способны ввести потребителя в заблуждение относительно товара либо его производителя.

Таким образом, исследовав конкурентную тактику ООО «СаШиКо» на товарном рынке сигаретных изделий, ФАС России пришла к выводу, что действия данного хозяйствующего субъекта следует квалифицировать как действия, направленные на недобросовестное использование в целях получения преимуществ в предпринимательской деятельности известности товарных знаков и индивидуализируемых ими товаров, производимых и реализуемых хозяйствующим субъектом-конкурентом.

Основываясь на установленных при рассмотрении дела обстоятельствах и представленных в материалы дела доказательствах, ФАС России пришла к

выводу, что действия ООО «СаШиКо» содержат все признаки недобросовестной конкуренции, указанные в пункте 9 статьи 4 Закона о защите конкуренции, так как направлены на получение преимуществ при осуществлении предпринимательской деятельности над Заявителем, а также иными хозяйствующими субъектами-конкурентами, противоречат законодательству Российской Федерации (а именно пункту 3 статьи 1484 ГК РФ) и статье 10bis Парижской конвенции по охране промышленной собственности, а также требованиям добропорядочности, разумности и справедливости. Действия хозяйствующего субъекта являются «паразитарной» конкуренцией, которая представляет собой использование коммерческой ценности средств индивидуализации другого хозяйствующего субъекта и его деловой репутации в целях привлечения спроса к вводимым в оборот товарам и (или) оказываемым услугам.

Решением по данному делу восстановлены права общества, в течение нескольких десятилетий заработавшего репутацию и популярность у потребителей в Российской Федерации в качестве производителя табачных изделий, сформирован подход к доказыванию факта использования сложившейся репутации путем неправомерного применения сходного обозначения при реализации собственных товаров. В ходе рассмотрения дела проанализирован вопрос о возможности квалификации в качестве акта недобросовестной конкуренции в целом совокупности действий, которые по отдельности не противоречат законодательству.

2. Решением ФАС России по заявлению ООО «АнвиЛаб» актом недобросовестной конкуренции признаны действия ЗАО «Натур Продукт Интернэшнл», связанные с приобретением и использованием исключительных прав на словесный товарный знак «AntiGrippin» по свидетельству № 470929.

ФАС России установила, что заявитель и ответчик осуществляют предпринимательскую деятельность по введению на территории Российской Федерации в гражданский оборот лекарственных средств, в том числе противостудных препаратов, то есть являются хозяйствующими субъектами-конкурентами.

При этом до даты приоритета зарегистрированных Обществом товарных знаков на фармацевтическом рынке Российской Федерации присутствовали лекарственные препараты с названиями, включающими в себя обозначение «Антигриппин»: «АГРИ (Антигриппин гомеопатический)» (ООО «НПФ «Материа Медика Холдинг»), «Антигриппин-АНВИ», «Антигриппин-максимум» (ЗАО «НПО «Антивирал»), «Антигриппин-ОРВИ» (ЗАО «Валента Фармацевтика»), «Гомеоантигриппин» (ООО «Предприятие «Гомеофарма»).

При судебном оспаривании решения ФАС России установлено, что обозначение «Антигриппин» является вошедшим во всеобщее употребление для обозначения лекарственного препарата от гриппа и простуды и не обладающим различительной способностью.

Поскольку регистрация товарных знаков Общества произведена в отношении обозначения, длительное время широко используемого в качестве названия препарата определенного назначения, судом на основании статьи 10

Гражданского кодекса Российской Федерации указанные действия Общества были квалифицированы как злоупотребление правом.

Вместе с тем, Обществом получены исключительные права на словесный товарный знак «AntiGrippin» по свидетельству № 470929 (дата приоритета 29.10.2010, дата регистрации 18.09.2012), зарегистрированный в отношении товаров 05 класса МКТУ (препараты фармацевтические). Правовая охрана данного товарного знака в настоящее время действует.

Из представленной Роспатентом информации следует, что используемое обозначение «АнтиГриппин» является сходным до степени смешения с указанным товарным знаком в силу фонетического и семантического сходства словесных элементов «AntiGrippin»/«АнтиГриппин».

Исходя из установленных обстоятельств дела и имеющихся в деле доказательств, ФАС России пришла к выводу о наличии в действиях Общества, связанных с приобретением и использованием исключительных прав на словесный товарный знак «AntiGrippin» по свидетельству № 470929, всех признаков недобросовестной конкуренции, указанных в пункте 9 статьи 4 Закон о защите конкуренции:

– направленность на получение преимуществ в предпринимательской деятельности над конкурентом выразилась в приобретении Обществом исключительных прав на словесное обозначение «AntiGrippin», сходное до степени смешения со словесным обозначением «Антигриппин», используемое фармацевтическими предприятиями на территории Российской Федерации в составе наименований выпускаемых ими лекарственных средств, до даты приоритета указанного товарного знака;

– противоречие требованиям добропорядочности, разумности и справедливости выразилось в приобретении Обществом исключительных прав на словесное обозначение «AntiGrippin», сходное до степени смешения со словесным обозначением «Антигриппин», действия по приобретению и использованию которого уже были признаны антимонопольным органом актом недобросовестной конкуренции, и признаны судами злоупотреблением правом;

– способность причинения убытков хозяйствующему субъекту-конкуренту выразилась в имеющейся у Общества возможности, используя имеющиеся исключительные права на словесное обозначение «AntiGrippin», предъявить претензии, в том числе финансового характера, хозяйствующим субъектам – конкурентам, использовавшим словесное обозначение «Антигриппин», сходное до степени смешения с обозначением «AntiGrippin», в составе наименований выпускаемых ими лекарственных средств, до даты приоритета указанного товарного знака.

3. При рассмотрении дела по заявлению Компании Ричмонт Интернешнл С.А. (Швейцария), и Компании Вашерон & Константин (Швейцария) о нарушении антимонопольного законодательства ООО «Торговый альянс «ВАШЕРОН» и ООО «Торговый дом «Ламборгини», выразившемся в недобросовестной конкуренции, связанной с приобретением и использованием исключительных прав на комбинированный товарный знак по свидетельству

№ 362861, действия ООО «Торговый альянс «ВАШЕРОН», связанные с приобретением и использованием исключительных прав на исключительных прав на комбинированный товарный знак «VASHERON» по свидетельству № 362861, признаны актом недобросовестной конкуренции в соответствии с частью 2 статьи 14 Закона о защите конкуренции.

По указанному делу ФАС России установила, что Компания Вашерон & Константин (Швейцария) зарегистрирована 28.04.1887. Годом появления марки Vacheron Constantin считается 1819 год. В 1880 году в логотип Vacheron Constantin был включен символ «Мальтийский крест». Данное обозначение, зарегистрированное позже как товарный знак, является одним из старейших в мире всемирно известных брендов швейцарских часов.

Официальный выход Компании Вашерон & Константин (Швейцария) на рынок Российской Федерации состоялся в 1993 году.

При оценке степени известности фирмы и товарного знака «VACHERON CONSTANTIN» по международной регистрации № 436637 ФАС России учла выводы, содержащиеся в Постановлении Президиума ВАС РФ от 24.04.2012 № 16912/11, в мотивировочной части которого, в частности, указано, что «имеющимися в материалах дела доказательствами, в том числе публикациями в средствах массовой информации, подтверждается, что компания «Вашерон энд Константин С.А.» пользуется широкой известностью во всем мире с XIX века как символ часовой промышленности Швейцарии. С 1993 года компания «Вашерон энд Константин С.А.» осуществляет на территории Российской Федерации деятельность, в том числе по рекламе и предложению к продаже часов класса люкс, маркированных спорным обозначением».

Ответчики осуществляют введение в гражданский оборот на территории Российской Федерации изделий кожгалантерии. Комбинированный товарный знак «VASHERON» по свидетельству № 362861 с датой приоритета от 14.06.2005 зарегистрирован 23.10.2008 в отношении товаров 18 класса МКТУ.

Продукция имеет оформление и упаковку в едином стиле, с использованием картона аналогичной фактуры, с нанесенным на коробки обозначением VASHERON визуальным одинаковым способом тиснения, с использованием также изображения мальтийского креста, а также в ряде случаев – надписи «Geneve».

При рассмотрении дела антимонопольным органом учтено, что решением Роспатента от 07.02.2013 об отказе Компании Ричмонт Интернешнл С.А. (Швейцария) в предоставлении правовой охраны на территории Российской Федерации товарному знаку «VACHERON CONSTANTIN» по международной регистрации № 436637 в отношении 18 класса МКТУ было установлено сходство до степени смешения товарного знака по международной регистрации № 436637 и товарного знака по свидетельству № 362861.

Оценив действия ответчика Общества в совокупности на соответствие антимонопольному законодательству и оценив конкурентную тактику ООО «Торговый альянс «ВАШЕРОН», ФАС России установила, что указанным лицом приобретено для индивидуализации собственных товаров и услуг зарегистрированное в качестве товарного знака словесное обозначение

«VASHERON», в то время как указанному лицу, участникам его органов управления было известно о наличии зарегистрированного в отношении товаров 14 класса МКТУ обозначения «VACHERON CONSTANTIN».

В ходе рассмотрения дела ФАС России установлены обстоятельства и получены доказательства, свидетельствующие о том, что товары, предлагаемые к продаже Ответчиками, маркируются обозначением «VASHERON», а также изображением мальтийского креста, что еще более усиливает сходство товарного знака Заявителей и обозначения, используемого Ответчиками.

Подобное использование приобретенного ответчиком товарного знака вызывает ассоциативные связи с всемирно известным швейцарским производителем часов и ювелирных украшений Компанией Вашерон & Константин. Также на упаковках изделий кожгалантереи под обозначением «VASHERON» размещается обозначение «Geneve» (Женева), что ассоциируется со страной происхождения продукции Компании Вашерон & Константин.

ФАС России пришла к выводу, что избрание данного словесного обозначения для индивидуализации своей продукции и введение в гражданский оборот товаров, маркированных обозначением, сходным с товарным знаком Заявителей, при таких обстоятельствах направлено на использование репутации и известности данного товарного знака, причастности его потребителей к высокому социальному уровню, что может повлечь перераспределение спроса от иных производителей товаров, аналогичных товарам ответчика – его конкурентов, в пользу товаров Общества, в то время как указанные товары не могут обладать свойствами, присущими товарам Заявителей и не связаны с достижениями в качестве и репутации марки, присущими товарам Компании Вашерон & Константин, то есть преимущества Общества на рынке не могут быть признаны обоснованными.

При этом выбор конкретных способов использования обозначения (в том числе комбинирование иных элементов оформления (надписи «Женева», мальтийского креста) и товарного знака «VASHERON») также свидетельствует в целом о недобросовестности конкурентной тактики Общества в предпринимательской деятельности и направленности ее на использование репутации именно Заявителей и их товаров.

Действия Общества противоречат антимонопольному законодательству Российской Федерации, статье 10bis Парижской конвенции по охране промышленной собственности, а также требованиям добропорядочности, разумности и справедливости, поскольку являются «паразитарной» конкуренцией, представляющей собой использование коммерческой ценности средств индивидуализации другого хозяйствующего субъекта и его деловой репутации в целях привлечения спроса к вводимым в оборот товарам и (или) оказываемым услугам.

4. При рассмотрении дела по заявлению Компании Штадлер Форм Актиенгеселлшафт по признакам нарушения Компанией Ваказим Пропертиз Лимитед и ООО «Виан-Престиж» части 2 статьи 14 Закона о защите конкуренции действия Компании Ваказим Пропертиз Лимитед, связанные с приобретением и

использованием исключительных прав на товарные знаки «STANLER» по свидетельствам №№ 437591 и 437592, признаны актом недобросовестной конкуренции.

ФАС России установила, что Компания Штадлер Форм Актиенгеселлшафт (Stadler Form Aktiengesellschaft. Швейцария) образована в 1998 г., зарегистрирована в Торговом Реестре Кантона Цуг и получила свое наименование в честь ее основателя – Мартина Штадлера. Начиная с 1998 года и по настоящее время Заявитель осуществляет предпринимательскую деятельность в области разработки, производства и реализации бытовой техники, а также климатической техники для дома, маркируемой словесным обозначением «STADLER FORM», зарегистрированным в качестве товарного знака по международной регистрации № 1020396 (конвенционный приоритет от 25.02.2009, дата регистрации 17.08.2009). Продукция Заявителя, маркированная товарным знаком «STADLER FORM», поставляется более чем в 35 стран, в том числе в большинство государств Европы, а также в Гонконг, Китай, Израиль, Корею, Японию, Россию, Беларусь и другие.

Компания Ваказим Пропертиз Лимитед осуществляет хозяйственную деятельность в области управления интеллектуальной собственностью с 2008 года. Компанией было приобретено исключительное право на товарные знаки «STANLER» по свидетельствам №№ 437591 и 437592 по договору уступки с ЗАО «Озерская промышленная компания» (РД0081161 от 19.05.2011).

Компания продвигает на рынке бытовой техники Российской Федерации бытовую технику, маркированную товарным знаком «STANLER», ввозимую на территорию Российской Федерации Обществом. Однако, поиск по базам Роспатента, осуществленный работниками ФАС России, показал, что на имя Компании зарегистрированы три товарных знака (обозначение STANLER), каких-либо других товарных знаков, зарегистрированных на имя Компании, в Реестре товарных знаков и знаков обслуживания и Реестре международных товарных знаков, не обнаружено.

28.12.2011 Роспатентом зарегистрирован договор (РД0092707) неисключительной лицензии с ООО «Виан-Престиж» в отношении товарных знаков STANLER зарегистрирован договор исключительной лицензии (РД0100104). 17.06.2012 Компанией направлены предупредительные письма о нарушении исключительных прав торговым сетям (ООО «Евросеть-Ритейл»). 01.10.2012 Компания предъявила иски к торговым сетям (ООО «Сервис Трейд», ЗАО «Стокманн», ООО «ХАУСДОРФ ЭЛИТ», ООО «Медиа-Маркт-Сатурн»), реализующим продукцию компании Штадлер Форм Актиенгеселлшафт, о запрете незаконного использования товарного знака STANLER и взыскании компенсации.

Имеющиеся в деле доказательства и установленные ФАС России обстоятельства позволяют сделать вывод о том, что конкурентная тактика Компании – правообладателя товарных знаков «STANLER» по свидетельствам №№ 437591 и 437592 направлена на недопущение на рынок бытовой техники Российской Федерации бытовой техники, маркированной товарным знаком «STADLER FORM» производства Заявителя. При этом Компанией

предпринимались шаги, направленные на закрепление у потребителя представления о том, что обозначение STAHLER и обозначение STADLER являются одним и тем же обозначением.

Вопреки утверждениям Компании, содержащимся в ее письменных пояснениях, представленных в ФАС России, на момент подачи в Роспатент на регистрацию договора уступки товарных знаков «STAHLER» по свидетельствам №№ 323385 и 334219, а также на момент регистрации Роспатентом указанного договора, она была осведомлена и о присутствии на рынке бытовой техники товаров производства Заявителя, и об ассортименте товаров, и о маркировке товаров обозначением «STADLER FORM». Являясь хозяйствующим субъектом, осуществляющим деятельность в области управления интеллектуальной собственностью с 2008 года, Компания не могла не предвидеть возможных последствий в виде многочисленных судебных разбирательств с Заявителем.

Исходя из установленных обстоятельств дела, имеющих в деле доказательств, ФАС России пришла к выводу о наличии в действиях Компании всех признаков недобросовестной конкуренции, указанных в пункте 9 статьи 4 Закона о защите конкуренции. В том числе направленность на получение преимуществ в предпринимательской деятельности над конкурентом выразилась в приобретении Компанией исключительных прав на указанные товарные знаки и совершении ею действий по препятствованию в использовании Заявителем словесного обозначения «STADLER FORM» для индивидуализации производимой им бытовой техники, хотя данное обозначение является не только товарным знаком Заявителя, но и частью его фирменного наименования, а также включает фамилию основателя Компании Заявителя.

3.4. Контроль за соблюдением органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления антимонопольного законодательства

3.4.1. Пресечение ограничивающих конкуренцию действий (бездействия) органов государственной власти органов местного самоуправления

Антимонопольные органы активно выявляют нарушения антимонопольного законодательства, совершенные органами власти. Основной формой таких нарушений являются ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) властных субъектов, запрещенные статьей 15 Закона о защите конкуренции. Динамика выявленных нарушений статьи 15 Закона о защите конкуренции органами власти представлена на рисунке 3.13.

На рисунке 3.14 представлена структура выявленных в 2013 г. нарушений статьи 15 Закона о защите конкуренции. Наибольшее количество выявленных нарушений было совершено в форме необоснованного препятствования деятельности хозяйствующих субъектов (41%), а также незаконного предоставления государственной (муниципальной) преференции (18 %).

Рисунок 3.13.

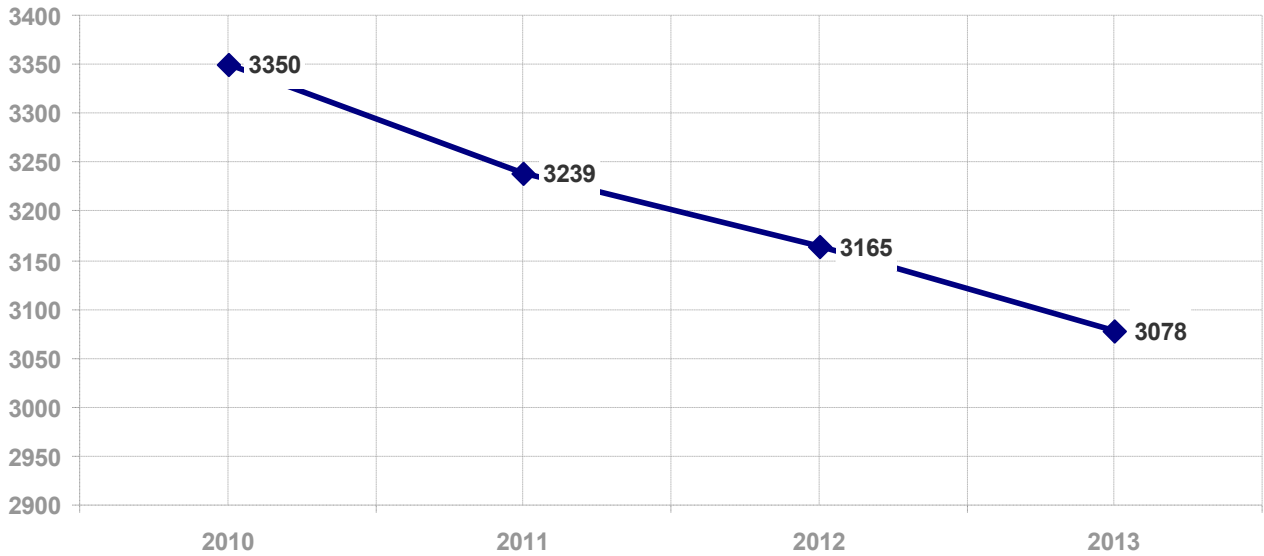
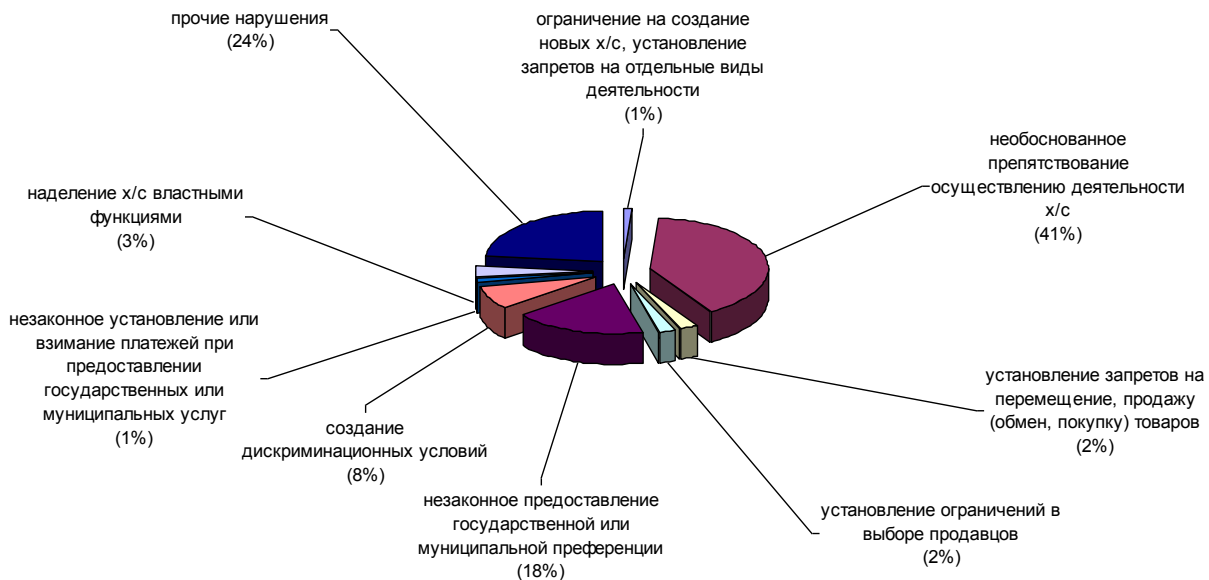


Рисунок 3.14.



Ниже приведен ряд примеров дел о нарушении антимонопольного законодательства со стороны органов власти.

1. Дело в отношении Администрации Тамбовской области по признакам нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Администрация Тамбовской области приняла постановление, которым с июля 2012 года установила запрет розничной продажи алкогольной продукции с 23.00 до 09.00 часов в местах общественного питания, относящиеся к типу «закусочная» и в местах общественного питания, расположенных в жилых зданиях. В соответствии с федеральным законодательством, ограничения розничной продажи алкогольной продукции не распространяются на розничную продажу, осуществляемую в пунктах общественного питания. Поэтому Администрация Тамбовской области установила ограничения, не предусмотренные федеральным законодательством. В ходе рассмотрения дела Администрация Тамбовской

области признала свое нарушение, и сообщила об отмене постановления. Предписание не выдавалось в связи с добровольным устранением нарушения в ходе рассмотрения дела.

2. Дело в отношении Правительства Ставропольского края по признакам нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции. Правительство Ставропольского края приняло постановление, установившее с 15 июля 2012 г. запрет розничной продажи алкогольной продукции в пунктах общественного питания, расположенных в организациях культуры, а также в зонах рекреационного назначения (в границах территорий занятых парками, скверами, пляжами). Однако в соответствии с нормами федерального законодательства ограничения розничной продажи алкогольной продукции не распространяются на розничную продажу, осуществляемую в пунктах общественного питания, расположенных в границах указанных территорий.

В ходе рассмотрения дела Правительство Ставропольского края признало нарушение и направило в ФАС России уведомление об отмене постановления. Предписание не выдавалось в связи с добровольным устранением нарушения в ходе рассмотрения дела. Вместе с тем, Правительство Ставропольского края реализовало свое право на обращение в суд с иском об обжаловании решения ФАС России. 27.11.2013 Арбитражный суд г. Москвы признал решение ФАС России законным и обоснованным.

3. Губернатор Самарской области в своем Послании депутатам Самарской Губернской Думы и жителям региона 29 декабря 2012 г. отметил необходимость увеличения доли самарских напитков до 80 % за счет элементов монопольного статуса региональных производителей, что должно значительно повысить поступления акцизов в бюджет региона. ФАС России была получена информация о реализации послания Губернатора Самарской области, в связи с чем, было возбуждено дело по признакам нарушения антимонопольного законодательства и законодательства о регулировании торговой деятельности в отношении Губернатора Самарской области и Правительства Самарской области.

Установлено, что в целях реализации послания Губернатора, Правительством Самарской области изданы Распоряжение № 93-р, которым Министерству экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области поручено подготовить и реализовать план мероприятий по увеличению доли алкогольной продукции, произведенной в Самарской области, а также Постановление № 742, которым в перечне социально-экономических показателей установлен показатель «Доля реализованной на территории муниципального образования алкогольной продукции, произведенной на территории Самарской области, в общем объеме алкогольной продукции, реализованной на территории муниципального образования, в натуральном выражении».

Губернатор Самарской области признан нарушившим часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, а также пункт 4 статьи 15 Закона о торговле, Правительство Самарской области признано нарушившим часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Ответчикам по делу выданы предписания о прекращении нарушения. Предписания исполнены.

Следует отметить, что впервые рассмотрение дела происходило дистанционно с использованием видеоконференцсвязи.

4. Дело в отношении Департамента здравоохранения г. Москвы (далее – Департамент) и ГУП г. Москвы «Столичные Аптеки» (далее – Предприятие) по признакам нарушения частей 1 и 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции (по заявлению ООО «ЮниМилк»). В ФАС России в период с 2011 по 2013 гг. поступали заявления о нарушении Департаментом антимонопольного законодательства и законодательства о размещении госзаказа при ежегодном проведении тендерных процедур на поставку молочной продукции в государственные учреждения здравоохранения г. Москвы (далее – ГУЗ г. Москвы). Нарушения выразились в объединении в один лот различных детских молочных продуктов и в ограничении доступа к участию в аукционе хозяйствующих субъектов.

Как было установлено, Департамент не стал размещать ежегодный государственный заказ на поставку молочной продукции в ГУЗ г. Москвы в соответствии с требованиями Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 94), а поручил своему подведомственному Предприятию организацию и проведение конкурса в порядке, установленном Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». При этом все расходы, связанные с организацией и проведением конкурса были компенсированы Предприятию из бюджета г. Москвы.

По результатам рассмотрения дела антимонопольный орган вынес решение о признании Департамента здравоохранения г. Москвы нарушившим часть 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части наделения ГУП г. Москвы «Столичные аптеки» функциями по проведению тендерных процедур, предметом которых явилось удовлетворение государственных нужд.

5. ФАС России рассмотрела дело по признакам нарушения Администрацией г. Норильска (далее – Администрация) части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Дело было возбуждено по обращениям группы компаний «Русская платина» (ООО «Черногорская горно-рудная компания» и ОАО «Артель старателей «Амур») о наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства в действиях Администрации г. Норильска, выразившихся в создании данным хозяйствующим субъектам препятствий при освоении двух месторождений «Черногорское» и «Норильск- 1» (южная часть).

Группой компаний «Русская платина» по результатам конкурсов были получены лицензии на два новых месторождения: «Черногорское» и «Норильск – 1» (южная часть). Установлено, что Администрация незаконно отказала ООО «Черногорская горно-рудная компания» и ОАО «Артель старателей «Амур» в предоставлении земельных участков, необходимых для строительства горнорудного комбината и дороги, ведущей к Черногорскому месторождению. Непредставление Администрацией г. Норильска земельных участков, необходимых для осуществления деятельности данных компаний, влечет за

собой риск прекращения прав пользования месторождениями и отзыва у хозяйствующих субъектов лицензий на право пользования недрами.

При этом было установлено, что Администрация, отказав ООО «Черногорская горно-рудная компания» и ОАО «Артель старателей «Амур» в предоставлении земельных участков, предоставила данные земельные участки их конкуренту – ОАО «ГМК «Норильский никель».

По результатам рассмотрения дела вынесено решение о признании Администрации г. Норильска нарушившей часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части совершения действий, ограничивающих конкуренцию.

6. Дело о нарушении Смоленским городским советом и Администрацией города Смоленска (далее – Администрация) части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Администрацией были утверждены не предусмотренные законодательством Российской Федерации и ограничивающие круг лиц критерии отбора хозяйствующих субъектов, которые имеют право на получение субсидий в целях возмещения затрат на выполнение работ по озеленению, благоустройству города, содержанию и ремонту автомобильных дорог местного значения, организации и содержанию мест захоронения (далее – работы). В итоге субсидии по выполнению работ получали только казённые предприятия города.

Установлено, что помимо казённых предприятий г. Смоленска выполнять указанные работы могут иные хозяйствующие субъекты, которым должен быть обеспечен равный доступ к освоению бюджетных средств в соответствующих сферах. Законодательством Российской Федерации предусмотрено, что вопросы местного значения, решение которых предполагает расходование средств местного бюджета, должны осуществляться органами местного самоуправления в соответствии с требованиями Закона № 94 путем размещения муниципального заказа. Смоленский городской совет и Администрация города Смоленска признаны нарушившими часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

7. Дело о нарушении Администрацией городского округа «Город Обнинск» Калужской области части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Установлено, что в нарушение Бюджетного кодекса Российской Федерации Администрация г. Обнинска предоставляла определенному МУПу преимущества при осуществлении хозяйственной деятельности путем представления из средств бюджета субсидий на возмещение затрат связанных с осуществлением регулярных перевозок пассажиров на территории города. При рассмотрении дела выявлено, что на рынке оказания транспортных услуг населению в границах территории г. Обнинска действует 18 компаний. Администрация фактически лишила иных хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги по перевозке пассажиров на территории города Обнинска, возможности претендовать на получение указанных субсидий. Решением ФАС России Администрация г. Обнинска признана нарушившей часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

3.4.2. Контроль за предоставлением услуг, являющихся необходимыми и обязательными для предоставления органами государственной власти и местного самоуправления государственных (муниципальных) услуг

Федеральной антимонопольной службой в ходе осуществления антимонопольного контроля за предоставлением государственных и муниципальных услуг выявлены проблемы законодательного определения понятия «государственная (муниципальная) услуга». В этой связи в Минэкономразвития России направлены предложения о целесообразности внесения изменений в определение «государственная (муниципальная) услуга», установленное пунктом 1 статьи 2 Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон о государственных услугах), в целях разграничения контрольно-надзорных полномочий и оказываемых государственных услуг, которые в большинстве своем являются возмездными и не связаны с обеспечением контроля органами государственной власти за соблюдением законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности.

В настоящее время сфера предоставления государственных и муниципальных услуг имеет недостатки, которые вызывают у получателей таких услуг значительные затруднения при обращении в различные организации для получения документов, требуемых органами исполнительной власти. Одна из серьезных проблем состоит в том, что указанные организации используют непрозрачные механизмы ценообразования на необходимые и обязательные услуги.

Такие услуги, согласно части 2 статьи 9 Закона о государственных услугах, оказываются за счет средств заявителя в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами. Размер платы за такие услуги, оказываемые независимыми негосударственными организациями, не регулируется органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Во исполнение пункта 3 Постановления Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 № 352 «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание» (далее – Постановление № 352), Минэкономразвития России совместно с ФАС России осуществляет мониторинг исполнения федеральными органами исполнительной власти Постановления № 352.

В 3-месячный срок со дня вступления в силу Постановления № 352 федеральные органы исполнительной власти обязаны были утвердить методики определения размера платы в отношении услуг, которые являются необходимыми и обязательными услугами и предоставляются организациями, находящимися в ведении этих федеральных органов власти (далее – Методики). Проекты нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти об утверждении методик, а также предельных размеров платы за оказание

необходимой и обязательной услуги (далее – Проекты НПА) подлежат согласованию с ФАС России. Перечень необходимых и обязательных услуг утвержден Постановлением № 352.

Несмотря на то, что в соответствии с Постановлением № 352 к сентябрю 2011 года все федеральные органы исполнительной власти должны были согласовать с ФАС России Проекты НПА, многие из них не выполнили данное требование. Поэтому в ФАС России до настоящего времени продолжается работа по рассмотрению Проектов НПА.

Всего в ФАС России со дня вступления в силу Постановления № 352 поступило 35 проектов методик, из которых 26 согласовано ФАС России. Сведения о методиках, поступивших в ФАС России на согласование в 2013 г. приведены в таблице 3.3.

Таблица 3.3.

№	ФОИВ	№ пункта Постановления № 352, в соответствии с которым подготовлена Методика	Результат рассмотрения Методики
1.	Росаккредитация	П.30 Проверка соответствия заявителей и аккредитованных лиц критериям аккредитации	Возвращена на доработку 01.02.2013
2.	Минтранс России	П.30 Проверка соответствия заявителя критериям аккредитации в целях проведения аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров)	Возвращена на доработку 14.02.2013. Согласована 24.04.2013
3.	Минпромторг России	П.30 Проверка соответствия заявителя критериям аккредитации в целях проведения аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров)	Возвращена на доработку 26.03.12, 29.10.12; 06.02.13, 26.04.13; 25.09.2013; 11.11.2013.
4.	Минпромторг России	П.13 Испытания стандартного образца или средства измерений в целях утверждения типа в области обеспечения единства измерений	Возвращена на доработку 10.10.11, 26.03.12; 29.10.12; 06.02.13; Согласована 11.06.13
5.	Минрегион России	П.30 Проверка соответствия заявителя критериям аккредитации в целях проведения аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров)	Возвращена на доработку 01.03.2013
6.	Минприроды России	П.30 Проверка соответствия заявителя критериям аккредитации в целях проведения аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров)	Возвращена на доработку 22.05.2013; 10.06.2013; 14.10.2013; 08.11.2013
7.	Минэкономразвития России	П.25 Проведение кадастровых работ в целях выдачи технического плана, акта обследования	Возвращена на доработку 07.08.2013
8.	Минэкономразвития России	П. 30 Проверка соответствия заявителя критериям аккредитации в целях проведения аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров)	Согласована 06.11.2013

При разработке проектов методик федеральные органы исполнительной власти не всегда учитывают вышеуказанные рекомендации ФАС России от 02.06.2011. В ряде случаев ФАС России возвращала методики на доработку.

Основаниями для возвращения методик на доработку послужили следующие типовые недостатки:

1. методики не соответствовали Постановлению № 352 в части обоснования расчетно-нормативных затрат на оказание необходимой и обязательной услуги. Расчет платы за необходимые и обязательные услуги включал покрытие затрат, не относящихся непосредственно к оказанию необходимой и обязательной услуги;

2. методики содержали внутренние противоречия, несогласованность формул, ошибки, опечатки и нуждались в технико-юридической правке.

Примером положительной работы ФАС России в результате процесса согласования явилось значительное снижение предельного размера платы за «оказание необходимой и обязательной услуги по испытанию стандартного образца или средства измерений в целях утверждения типа в области обеспечения единства измерений» Минпромторга России с 9 292 824,76 рублей (первая редакция проекта Методики, возвращенная на доработку 10.10.2011) до 1 961 834,26 рублей (проект Методики, согласованный ФАС России 11.06.2013).

Вместе с тем остается актуальной проблема крайне низкой активности федеральных органов исполнительной власти по исполнению Постановления № 352, поскольку большинство методик еще не разработано. Действующее законодательство Российской Федерации не содержит прямых санкций за бездействие органов власти по разработке проектов методик. Кроме того, отсутствует закрепленный за каждым федеральным органом исполнительной власти перечень методик, которые необходимо разработать в соответствии с Постановлением № 352. Правительством Российской Федерации принято решение о целесообразности внесения указанных проблемных вопросов в план заседаний Правительственной комиссии по проведению административной реформы (далее – Правительственная комиссия) на 2014 год.

ФАС России, осуществляя государственный антимонопольный контроль за деятельностью органов государственной власти (органов местного самоуправления), также выявляет и пресекает нарушения в действиях органов государственной власти и местного самоуправления при оказании государственных или муниципальных услуг, и организаций, предоставляющих необходимые и обязательные услуги.

В 2013 г. антимонопольными органами рассмотрено 106 заявлений о нарушении антимонопольного законодательства (после рассмотрения отказано в возбуждении дела – 81, возбуждено дел по заявлениям – 25, по инициативе антимонопольных органов – 20, по 41 заявлению приняты решения о наличии нарушений, по 4 – дело прекращено в связи с отсутствием факта нарушения).

Наиболее распространены действия органов государственной власти (местного самоуправления) по изданию административных регламентов оказания государственных или муниципальных услуг, в которых **устанавливаются не предусмотренные законодательством Российской Федерации требования к потребителям таких услуг.**

Предъявление не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или хозяйствующим субъектам является нарушением пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Предъявление требований к хозяйствующему субъекту, обратившемуся за получением государственной (муниципальной) услуги по предоставлению документов и информации, которые находятся в распоряжении иных государственных органов, органов местного самоуправления, также является нарушением статьи 7 Закона о государственных услугах и пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части установления не предусмотренных законодательством требований к хозяйствующим субъектам.

Ниже приводятся примеры из практики антимонопольных органов.

1. Тульским УФАС России установлено нарушение Администрацией муниципального образования Щекинский район части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Административным регламентом предоставления муниципальной услуги «Предоставление в аренду или собственность земельных участков (за исключением земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения) для целей, не связанных со строительством», утвержденного постановлением администрации муниципального образования Щекинский район от 15.02.2013 года №2-171 (далее – регламент) установлен перечень документов, необходимых для предоставления указанной муниципальной услуги. При этом в административном регламенте установлено, что основанием для отказа в приеме документов для получения услуги является отсутствие полного комплекта документов, предусмотренных регламентом.

Антимонопольный орган установил, что установленные муниципальным актом требования к перечню документов не соответствуют приказу Министерства экономического развития Российской Федерации от 13 сентября 2011 г. № 475 «Об утверждении перечня документов, необходимых для приобретения прав на земельный участок». У заявителя не могут быть затребованы следующие документы, указанные администрацией муниципального образования Щекинский район в пункте 11 регламента:

- нотариально заверенные копии учредительных документов (для юридических лиц) (подпункт 3 пункта 11 регламента);
- копия свидетельства о регистрации индивидуального предпринимателя (подпункт 6 пункт 11 регламента);
- копия свидетельства о регистрации юридического лица (подпункт 8 пункта 11 регламента).

Согласно Закону о государственных услугах органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, не вправе требовать от заявителя представления документов и информации или осуществления действий, представление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулируемыми отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг. Органы, предоставляющие такие услуги, не вправе требовать от заявителя представления документов и информации, в том числе подтверждающих внесение заявителем платы за такие услуги, которые находятся в распоряжении

органов, предоставляющих такие услуги, иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций. Заявитель вправе представить указанные документы и информацию в органы, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, по собственной инициативе.

Таким образом, пунктом 11 регламента были наложены необоснованные требования о предоставлении документов, не предусмотренных действующим законодательством, что могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Тулским УФАС России действия администрации муниципального образования Щекинский район признаны нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, на основании которого ответчику выдано предписание об изменении нормативного акта администрации, нарушающего антимонопольное законодательство.

2. Ярославским УФАС России установлено нарушение ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Ярославской области» пункта 9 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившееся в неправомерном взимании платы за проведение санитарно-эпидемиологической экспертизы в целях лицензирования медицинской деятельности МДОУ Детский сад № 188.

ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Ярославской области» при проведении экспертизы предложил МДОУ Детский сад № 188 заключить договор возмездного оказания услуг на проведение экспертизы по условиям медицинской деятельности. Цены на услуги ФБУЗ утверждены приказом главного врача учреждения.

Ярославским УФАС России установлено, что в соответствии с Постановлением Правительства № 352 санитарно-эпидемиологическая экспертиза в целях лицензирования отдельных видов деятельности является необходимой и обязательной услугой для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и оказывается без взимания платы.

Действия ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Ярославской области», выразившиеся в установлении и взимании не предусмотренной законодательством Российской Федерации платы за проведение санитарно-эпидемиологических экспертиз для целей лицензирования, признаны нарушением пункта 9 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

3.4.3. Контроль за предоставлением государственных (муниципальных) преференций хозяйствующим субъектам

Антимонопольный контроль за предоставлением и использованием государственных и муниципальных преференций (далее – ГМП) ФАС России осуществляет путем рассмотрения заявлений о даче согласия на предоставление ГМП, проведения проверок соблюдения антимонопольного законодательства при предоставлении ГМП, а также методического обеспечения контроля за предоставлением ГМП.

В 2013 году увеличилось число поданных в антимонопольные органы заявлений о даче согласия на предоставление ГМП. Если в 2012 году было подано 5437 заявлений, из которых согласовано (в том числе с ведением ограничений) 4314 заявлений, то в 2013 году этот показатель составил 5802 и 4844 заявлений, соответственно. Такая тенденция может объясняться активным использованием органами власти различных уровней предусмотренного Законом о защите конкуренции права на предоставление ГМП.

На рисунке 3.15 показана структура поданных заявлений в зависимости от целей предоставления преференций, а на рисунке 3.16 – структура принятых решений по результатам рассмотрения заявлений на предоставление преференций.

Рисунок 3.15.

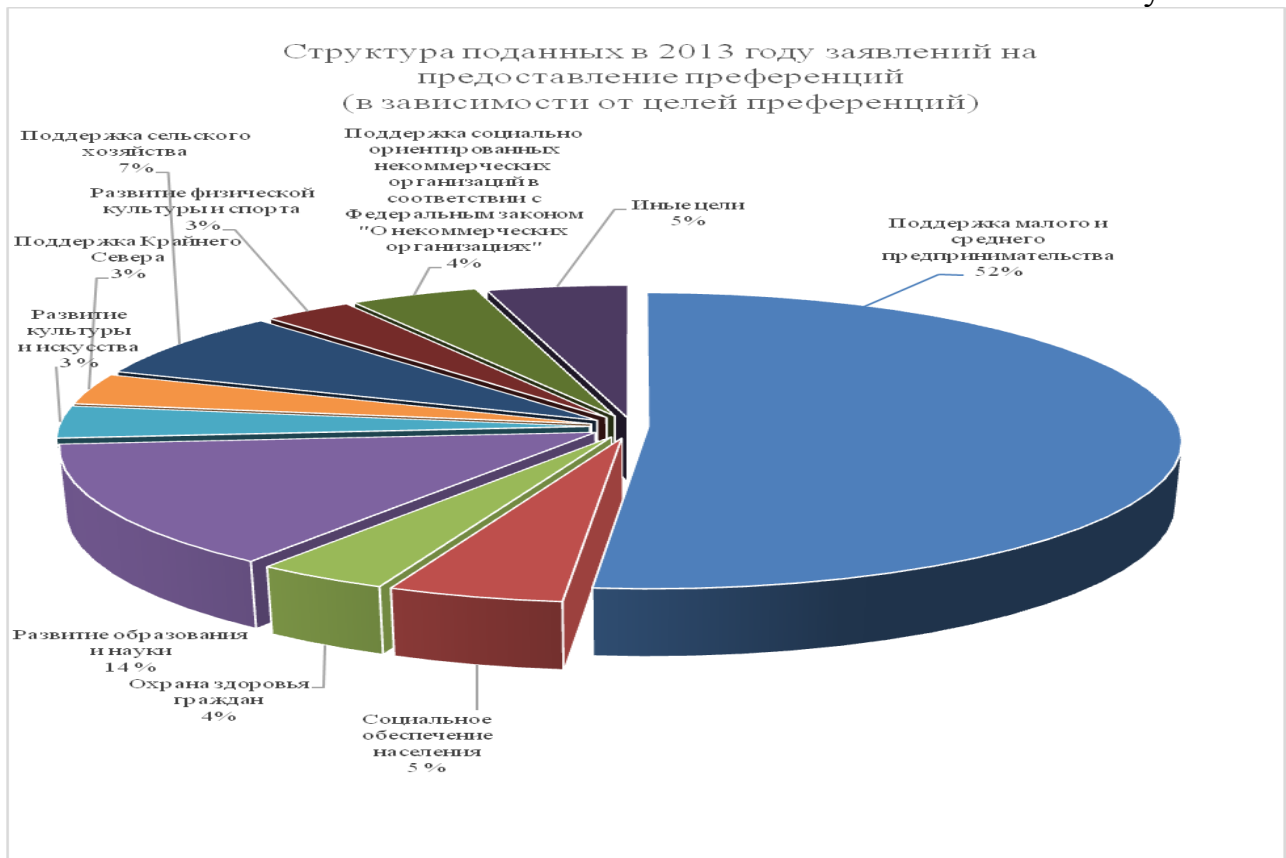
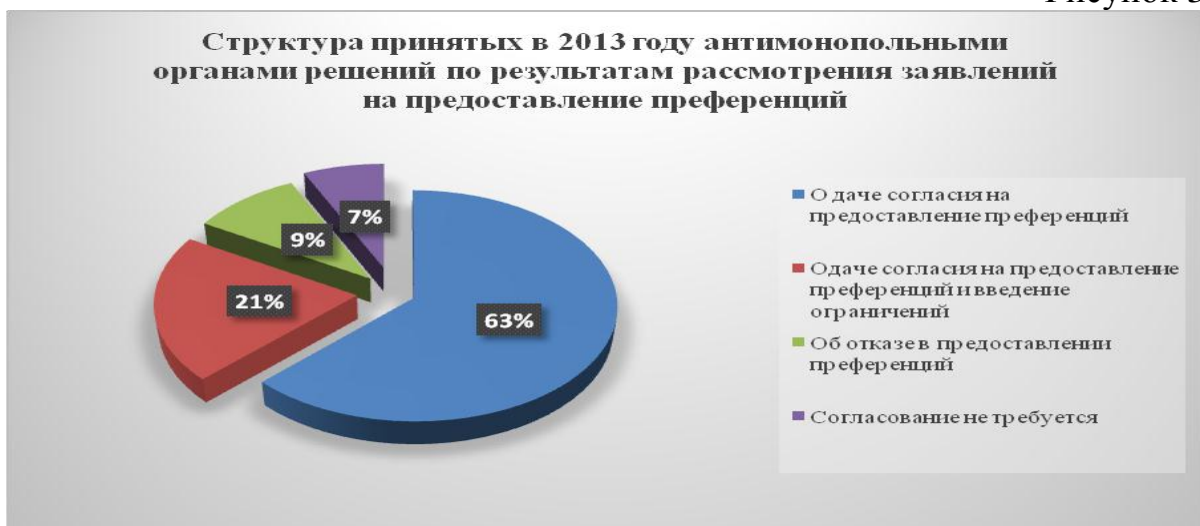


Рисунок 3.16.



Информация по органам власти и структуре предоставленных ими преференций в 2013 году, отображена в таблице 3.4.

Таблица 3.4

	Всего передано имущества и иных объектов гражданских прав	Передача имущества (денежных средств)	Передача имущества (не денежных средств)	Иные объекты гражданских прав
Федеральные органы исполнительной власти	8	1	2	5
Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти	41	0	40	1
Органы законодательной власти субъектов Российской Федерации	99	0	64	35
Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации	862	427	410	25
Органы местного самоуправления	3640	1464	2079	97
Иные органы власти	194	50	142	2
Итого	4844	1942	2737	165

Нарушение порядка предоставления преференций. В 2013 году антимонопольные органы рассмотрели 453 заявления о нарушении пункта 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции (предоставление преференций в нарушение требований, установленных главой 5 Закона о защите конкуренции). По результатам рассмотрения заявлений возбуждено 194 дела о нарушении антимонопольного законодательства; по 247 заявлениям принято решение об отказе в возбуждении дела; 13 нарушений пункта 7 части 1 статьи 15 устранены органами власти до возбуждения дела. Отметим положительную динамику подачи заявлений в антимонопольные органы и устранения нарушений органами власти до возбуждения дела (табл. 3.5).

Таблица 3.5

Заявления о нарушении	2012 год	2013 год
Поступило	388	453
Устранено нарушений органами власти до возбуждения дела	6	13
Отказано в возбуждении дела	175	247
Возбуждено дел	207	194

По результатам проверок до возбуждения дела устранено 8 нарушений статьи 15 Закона о защите конкуренции, связанных с предоставлением преференций.

Всего (по заявлениям и по собственной инициативе) антимонопольными органами в 2013 г. возбуждено 607 дел о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения пункта 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе:

- по результатам рассмотрения заявлений – 194 дела;
- по собственной инициативе – 413 дел.

В 2013 году прекращено в связи с отсутствием факта нарушения 77 дел. По 530 делам приняты решения о наличии нарушений (из них по 57 делам прекращено производство в связи с добровольным устранением нарушения). По результатам рассмотрения дел выдано 406 предписаний о прекращении нарушения. Динамика показателей в сравнении с 2012 годом показана в таблице 3.6.

Таблица 3.6.

Возбуждено дел	2012 год	2013 год
Всего	607	607
Прекращено в связи с отсутствием факта нарушения	67	77
Принято решений о наличии нарушений	540	530

Как и в предыдущие годы, нарушения антимонопольного законодательства, выявленных при осуществлении контроля предоставления преференций, чаще всего выражаются в том, что органы государственной власти (местного самоуправления) передают во владение и пользование хозяйствующим субъектам объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности: нежилые помещения, объекты жилищно-коммунального хозяйства (водопроводы, котельные канализационные сети), не проводя торги и не получив предварительного согласия антимонопольных органов на передачу имущества без проведения торгов.

Так, Оренбургским УФАС России по итогам рассмотрения дела установлено, что администрация м/о Ленинский сельсовет Оренбургского района нарушила статью 15 Закона защите конкуренции, а именно: предоставила муниципальную преференцию ООО «ИМКА-М» в нарушение требований, установленных антимонопольным законодательством.

Администрация м/о Ленинский сельсовет Оренбургского района Оренбургской области приняла распоряжение № 10-р от 10.09.2012г. «Об аренде системы газораспределения». Согласно пункту 3 этого распоряжения директору муниципального предприятия «Благострой» муниципального образования Ленинский сельсовет Оренбургского района Оренбургской области поручено заключить с ООО «ИМКА-М» договор аренды муниципального имущества – системы газораспределения. Таким образом, издав распоряжение, администрация м/о Ленинский сельсовет дала свое согласие на передачу муниципального имущества в аренду ООО «Имка-М».

Торги в отношении переданного имущества администрацией м/о Ленинский сельсовет Оренбургского района не проводились. Муниципальное имущество (система газораспределения) передано в нарушение требований антимонопольного законодательства.

В рамках возложенных полномочий ФАС России ведет работу по адвокатированию конкуренции в сфере предоставления ГМП, в том числе путем письменных разъяснений антимонопольного законодательства по запросам

органов государственной власти, местного самоуправления, а также хозяйствующих субъектов.

Практика разъяснительной работы выявила ряд проблем правоприменения в сфере предоставления ГМП, касающихся вопросов:

1. *согласования с антимонопольным органом предоставления государственных или муниципальных преференций при наличии федеральных, региональных, муниципальных и межмуниципальных программ развития субъектов малого и среднего предпринимательства.* Приведем пример. По обращению Администрации муниципального района «Княжпогостский» о разъяснении порядка предоставления муниципальной преференции в связи с наличием муниципальной целевой программы «Развитие и поддержка малого и среднего предпринимательства в Княжпогостском районе на 2011-2013 годы» ФАС России отметила следующее. Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее — Закон о развитии предпринимательства) устанавливает требования к оказанию поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства (далее — МСП). Частью 2 статьи 16 указанного закона установлено, что условия и порядок оказания поддержки субъектам МСП и организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов МСП, устанавливаются федеральными, региональными и муниципальными программами развития субъектов МСП. В случае наличия в указанных программах условий (в том числе критериев участия в программах субъектов МСП) и порядка оказания поддержки субъектов МСП, которые обеспечивают субъектам МСП равный доступ к участию в программах развития, муниципальные преференции могут предоставляться субъектам МСП без предварительного согласования с антимонопольным органом;

2. *согласования с антимонопольным органом предоставления государственных или муниципальных преференций при наличии законов субъектов Российской Федерации о бюджете, нормативных правовых актов органов местного самоуправления о бюджете.* Так, Департамент финансово-бюджетной политики Воронежской области обратился за разъяснением порядка предоставления государственной преференции на основании законов субъектов Российской Федерации о бюджете в соответствии с пунктом 1 части 3 статьи 19 Закона о защите конкуренции. Рассмотрев обращение, ФАС России разъяснила, что согласия антимонопольного органа не требуется (см. пункт 1 части 3 статьи 19 Закона о защите конкуренции), если преференция предоставляется на основании федерального закона, законов субъектов Российской Федерации о бюджете, нормативных правовых актов органов местного самоуправления о бюджете, содержащих либо устанавливающих порядок определения размера преференции и ее конкретного получателя, и при условии, что она предоставлена в целях, установленных в части 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции;

3. *предоставления государственной или муниципальной преференции некоммерческим организациям.* Рассмотрев обращение Автономной некоммерческой организации «Центр развития детского конного спорта» (далее — Центр), ФАС России отметила, что Центр вправе претендовать на получение преференции в случае, если он является хозяйствующим субъектом в понимании

пункта 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции. При этом предоставление Центру преференции может соответствовать цели развития физической культуры и спорта, установленной пунктом 7 части 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции. Вместе с тем если Центр является социально-ориентированной некоммерческой организацией (в соответствии с положениями пункта 2.1 статьи 2 и статьи 31.1 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»), он вправе претендовать на получение преференции в целях поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций (пункт 13.1 части 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции).

4. *передачи органами государственной власти и местного самоуправления в пользование государственного или муниципального имущества – объектов коммунального хозяйства, в том числе водоснабжения и водоотведения (далее – объекты коммунального хозяйства), путем предоставления ГМП в целях охраны здоровья граждан.* По мнению ФАС России, проблема передачи в виде преференции (без проведения торгов) органами государственной власти и местного самоуправления хозяйствующим субъектам объектов коммунального хозяйства носит системный характер. При этом органы власти зачастую бездействуют, отказываясь от проведения предусмотренных действующим законодательством Российской Федерации торгов и соответствующей оценки государственного или муниципального имущества.

Возможность предоставления указанных преференций обосновывается органами власти плохим техническим состоянием объектов коммунального хозяйства, что требует значительных финансовых вложений для обеспечения окупаемости вида деятельности, при котором они используются, а также временными и финансовыми затратами, связанными с процедурами оценки и регистрации имущества, необходимыми для проведения торгов на право заключения договоров владения или пользования такими объектами.

Вместе с тем передача прав на указанные объекты хозяйствующим субъектам без проведения торгов препятствует развитию конкуренции, ущемляет интересы хозяйствующих субъектов, желающих получить права на государственное или муниципальное имущество, и интересы потребителей услуг предприятий коммунальной инфраструктуры.

3.5. Контроль за иностранными инвестициями в стратегические хозяйственные общества

Реализация государственной политики в области контроля за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации в соответствии с требованиями Федерального закона от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» (далее – Федеральный закон № 57-ФЗ) проводилась по нескольким направлениям:

- рассмотрение ходатайств и уведомлений иностранных инвесторов, проверка хозяйственных обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, подготовка информационно – аналитических материалов для внесения на рассмотрение Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций (далее – Правительственная комиссия);

- заключение с иностранными инвесторами соглашений об обеспечении выполнения ими обязательств, определенных решениями Правительственной комиссии и предусмотренных статьей 12 Федерального закона № 57-ФЗ, и проведение проверок выполнения иностранными инвесторами таких обязательств;

- рассмотрение запросов иностранных инвесторов, поданных в порядке, предусмотренном частью 6 статьи 8 Федерального закона № 57-ФЗ, с последующим уведомлением Правительственной комиссии об ответах данных заявителей;

- анализ складывающейся практики применения Федерального закона № 57-ФЗ и выявление проблем его применения;

- нормотворческая деятельность, направленная на создание благоприятной правовой среды для иностранных инвестиций в российскую экономику, сочетающей доступность и качество предоставления государственных услуг с эффективностью осуществления контроля;

- участие в реализации административной реформы ФАС России в соответствии с планом мероприятий на 2013 год (доработка и утверждение в установленном порядке административных регламентов исполнения государственных услуг (функций) в части контроля за осуществлением иностранных инвестиций);

- обращения в арбитражные суды с исками о признании сделок, совершенных без учета требований Федерального закона № 57-ФЗ, недействительными.

В 2013 году в ФАС России на рассмотрении находилось 33 ходатайства иностранных инвесторов (9 ходатайств перешли с 2012 года). Из них:

- 17 ходатайств (53%) ФАС России возвратила иностранным инвесторам без рассмотрения, как не требующих предварительного согласования. При этом 3 ходатайства возвращены ввиду отсутствия субъектов правоотношений, регулируемых Федеральным законом № 57-ФЗ, 1 ходатайство – по причине неустановления контроля (часть 2 статьи 9 Федерального закона № 57-ФЗ), 11 ходатайств возвращены ввиду определения факта неотнесения хозяйственного общества к хозяйственным обществам, имеющим стратегическое значение²⁰, и 2 ходатайства возвращены заявителям как не требующие предварительного согласования, ввиду того, что сделки совершались в рамках

²⁰ См. пункт 23 Правил осуществления предварительного согласования сделок и согласования установления контроля иностранных инвесторов или группы лиц, в которую входит иностранный инвестор, над хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17.10.2009 № 838.

одной группы лиц, которая до совершения сделки распоряжались более чем 50 % акций (долей) хозяйственного общества, имеющего стратегическое значение (часть 4 статьи 4);

- 3 ходатайства (9%) отозваны заявителями по причине отказа от намерения осуществить планируемую сделку;

- 12 ходатайств (38%) были внесены на рассмотрение Правительственной комиссии. Из них в рамках проведенных в 2013 г. двух заседаний рассмотрены по существу 11 ходатайств и по 1 ходатайству принято решение о продлении срока его рассмотрения на 3 месяца (рассмотрение этого ходатайства завершено в 2014 году);

- срок рассмотрения 1 ходатайства был продлен в связи с необходимостью его дополнительного рассмотрения совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

По результатам рассмотрения по существу 11 ходатайств Правительственная комиссия приняла:

- 4 решения о предварительном согласовании заявленных сделок;

- 1 решение о предварительном согласовании сделки – в упрощенном порядке по ходатайству иностранного инвестора в отношении организации, имеющей лицензию на осуществление деятельности, связанной с использованием возбудителей инфекционных заболеваний IV группы патогенности, (в соответствии с решениями Правительственной комиссии и на основании положительных заключений Федеральной службы безопасности Российской Федерации);

- 5 решений о предварительном согласовании сделок при условии заключения иностранными инвесторами с ФАС России соглашений об обеспечении выполнения ими обязательств, определенных решениями Правительственной комиссии (предусмотренных статьей 12 Федерального закона № 57-ФЗ);

- 1 решение об отказе в предварительном согласовании сделки.

Ни одно из решений ФАС России по ходатайствам иностранных инвесторов не было обжаловано ими в суде.

Кроме того, в 2013 году в рамках контроля за осуществлением иностранных инвестиций было рассмотрено:

- 62 уведомления, поданных в соответствии с требованиями Федерального закона № 57-ФЗ;

- 5 запросов иностранных инвесторов о необходимости предварительного согласования сделок в случае, если при совершении сделок факт установления контроля заявителя над хозяйственным обществом, имеющим стратегическое значение, не являлся очевидным;

- 97 обращений иностранных инвесторов, юридических и физических лиц по вопросам применения законодательства об иностранных инвестициях, в том числе 27 обращений средств массовой информации;

- 19 запросов Федерального агентства по недропользованию по вопросам получения и переоформления лицензий на право пользования участками недр федерального значения;

– 22 поручения Аппарата Правительства Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и поручения, содержащиеся в нормативных документах;

– проведено 39 проверок (34 документарные и 5 выездных) выполнения обязательств по соглашениям, заключенным ФАС России с иностранными инвесторами.

В целях выявления сделок, подпадающих под действие Федерального закона № 57-ФЗ, в течение 2013 года был проведен анализ 80 ходатайств, 15 уведомлений и 11 запросов, поданных иностранными инвесторами в соответствии с требованиями Закона о защите конкуренции. Выявлен ряд сделок, для совершения которых требовалось предварительное согласование или последующее уведомление в соответствии с Федеральным законом № 57-ФЗ, что позволило предупредить возможные нарушения данного закона и обеспечить соблюдение требований Федерального закона № 135-ФЗ.

В 2013 г. ФАС России принимались меры по пресечению нарушений действующего законодательства в сфере контроля за осуществлением иностранных инвестиций. Приведем пример. Корпорацией «МТИ РИСЕРЧ КОРП.» – юридическим лицом, созданным и зарегистрированным в соответствии с законодательством Канады (иностранном инвестором), в результате заключения с ЗАО «Капиталь», ЗАО «Стратек Инвест» и ЗАО «Комплектинвест» договоров купли-продажи соответственно 35%, 36% и 29% акций ЗАО «Капиталь Энерго» был установлен контроль над ЗАО «Капиталь Энерго».

ЗАО «Капиталь Энерго», обладающая лицензиями на изготовление и конструирование оборудования для атомных станций, является хозяйственным обществом, имеющим стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства (на основании пункта 9 статьи 6 и пункта 2 части 1 статьи 3 Федерального закона № 57-ФЗ).

Во исполнение требований Федерального закона № 57-ФЗ ФАС России обратилась в Арбитражный суд г. Москвы с исковым заявлением о признании сделок в отношении владения акциями ЗАО «Капиталь Энерго» недействительными. После принятия Арбитражным судом г. Москвы искового заявления к производству и назначения даты и времени проведения предварительного судебного заседания корпорация «МТИ РИСЕРЧ КОРП.» расторгла оспариваемые договоры купли-продажи акций ЗАО «Капиталь Энерго».

После устранения корпорацией «МТИ РИСЕРЧ КОРП.» нарушений Федерального закона № 57-ФЗ ФАС России в предварительном судебном заседании 16.12.2013 г. представила заявление в порядке части 2 статьи 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации о полном отказе от иска и о прекращении производства по арбитражному делу. Арбитражный суд г. Москвы определением от 16.12.2013 (по делу № А40-70453/2013) принял отказ от иска.

В 2013 года ФАС России участвовала в пяти судебных заседаниях в Арбитражном суде Астраханской области по иску ФАС России, поданному в мае 2012 г., к иностранным компаниям «ХАЗАР СИ ШИППИНГ ЛАЙНЗ», «Саус Уэй

Шиппинг Эдженси» и «АЗОРЕС ШИППИНГ КОМПАНИ Эл.Эл. ЭфЗэтИ», косвенный контроль над которыми осуществляет иностранное государство – Исламская Республика Иран. Компании в нарушение запрета, установленного Федеральным законом № 57-ФЗ, осуществили сделки по приобретению акций ОАО «Астраханский порт», имеющего стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства.

19.08.2013 по инициативе компании «ХАЗАР СИ ШИППИНГ ЛАЙНЗ» в ФАС России состоялась встреча с представителями данной компании и компаний «Саус Уэй Шиппинг Эдженси», «АЗОРЕС ШИППИНГ КОМПАНИ Эл.Эл. ЭфЗэтИ», судоходной компании Исламской Республики Иран «Islamic Republic of Iran Shipping Lines». Целью встречи явилось намерение указанных компаний найти возможные пути урегулирования возникшего спора. По результатам встречи 26.08.2013 в судебном заседании указанными компаниями было заявлено ходатайство об отложении судебного разбирательства в виду возможности урегулирования данного спора путем заключения мирового соглашения.

Арбитражным судом Астраханской области принято решение об удовлетворении заявленного ходатайства.

Данный вопрос руководитель ФАС России И.Ю. Артемьевым доложил на состоявшемся 13.11.2013 заседании Правительственной комиссии. По результатам обсуждения на заседании Правительственной комиссии ФАС России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти было поручено проработать условия такого мирового соглашения с учетом подготовленных ФАС России предложений. В результате исполнения данного поручения согласованный проект мирового соглашения 25.12.2013 ФАС России направила представителю указанных компаний.

Кроме того, ФАС России проведена системная работа по выявлению и пресечению незаконного участия иностранных инвесторов в акционерном капитале хозяйственных обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, осуществляющих добычу (вылов) водных биологических ресурсов, по установлению законности и правопорядка, а также приведению их деятельности в соответствие с законодательством Российской Федерации об иностранных инвестициях.

3.6. Контроль за соблюдением антимонопольных требований законодательства о торговле

В 2013 г. подготовлен и направлен в Правительство Российской Федерации Доклад о результатах проведенного ФАС России анализа результатов мониторинга реализации положений Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон о торговле) за 2010-2013 годы.

С момента вступления в силу Закона о торговле территориальными органами ФАС России в рамках мониторинга реализации его положений выявлено 1129 нарушений положений статьи 9 Закона о торговле. При этом по

999 выявленным нарушениям (88% от всех выявленных нарушений) дела об административных правонарушениях антимонопольными органами не возбуждались в связи с истечением срока привлечения к административной ответственности.

По результатам выявленных нарушений в отношении юридических и должностных лиц возбуждено 126 дел об административных правонарушениях по 130 нарушениям (12% от выявленных нарушений). Из них 34 дела об административных правонарушениях возбуждены по статье 14.41 КоАП РФ; по результатам их рассмотрения вынесены постановления о наложении штрафов в сумме 3 985 000 рублей (из них 1 065 000 рублей оплачено).

По статье 14.42 КоАП РФ территориальными органами ФАС России за 2010-2013 годы возбуждено 92 дела об административных правонарушениях, по результатам рассмотрения которых вынесены постановления о наложении штрафов в сумме 17 809 000 рублей (из них 654 000 рублей оплачено).

Наиболее часто выявляемые нарушения положений статьи 9 Закона о торговле:

– включение хозяйствующим субъектом, осуществляющим торговую деятельность, и (или) хозяйствующим субъектом, осуществляющим поставки продовольственных товаров, в цену договора поставки продовольственных товаров вознаграждения, выплачиваемого хозяйствующему субъекту, осуществляющему торговую деятельность, в связи с приобретением им у хозяйствующего субъекта, осуществляющего поставки продовольственных товаров, определенного количества продовольственных товаров в размере, превышающем 10 процентов от цены приобретенных продовольственных товаров, либо выплата указанного вознаграждения в связи с приобретением хозяйствующим субъектом, осуществляющим торговую деятельность, отдельных видов социально значимых продовольственных товаров, указанных в перечне, установленном Правительством Российской Федерации (часть 1 статьи 14.42 КоАП РФ);

– установление хозяйствующим субъектом, осуществляющим торговую деятельность, и (или) хозяйствующим субъектом, осуществляющим поставки продовольственных товаров, в договоре поставки продовольственных товаров сроков оплаты таких товаров, превышающих сроки, установленные Законом о торговле (часть 3 статьи 14.42 КоАП РФ);

– включение хозяйствующим субъектом, осуществляющим торговую деятельность, и (или) хозяйствующим субъектом, осуществляющим поставки продовольственных товаров, в договор поставки продовольственных товаров условий о совершении хозяйствующим субъектом, осуществляющим торговую деятельность, в отношении поставленных продовольственных товаров определенных действий, об оказании услуг по рекламированию товаров, маркетингу или подобных услуг, направленных на продвижение продовольственных товаров (часть 5 статьи 14.42 КоАП РФ).

По признакам нарушения положений статьи 13 Закона о торговле в 2010-2013 годах ФАС России и его территориальными управлениями было возбуждено 405 дел о нарушении антимонопольного законодательства. Из них:

- по созданию дискриминационных условий – 298 дел (74% от всех возбужденных дел по признакам нарушения статьи 13);
- по навязыванию недопустимых условий договора – 99 дел (24%);
- по заключению договора поставки товаров, содержащего элементы договора комиссии – 8 дел (2%).

По результатам рассмотрения 394 дел:

- по 209 делам приняты решения о признании нарушений, выданы предписания (53% от всех рассмотренных дел по признакам нарушения статьи 13);
- по 80 делам приняты решения о признании нарушения, предписания не выдавались в связи с добровольным устранением нарушений (20%);
- 105 дел прекращено в связи с отсутствием состава правонарушения (27%).

Наиболее часто выявляемые нарушения положений пункта 1 части 1 статьи 13 Закона о торговле:

- установление разных процентов выплат вознаграждений поставщикам однородного товара;
- включение в договор поставки условий об одностороннем порядке со стороны поставщика расторжения договора поставки с покупателем в случае торговли продукцией поставщика аналогичного товара;
- установление разных штрафных санкций в договорах с поставщиками однородного товара;
- установление стоимости маркетинговых услуг в процентах от объема поставленных товаров;
- установление разной стоимости маркетинговых услуг в договорах с поставщиками однородного товара.

В арбитражных судах было обжаловано 46 решений антимонопольных органов, из них только 6 решений оставлено в силе (из них 4 решения поддержаны арбитражными судами первой, апелляционной и кассационной инстанций). 40 решений антимонопольных органов отменено арбитражными судами по следующим основаниям:

- договор поставки не является публичным договором, он подписан поставщиком продовольственных товаров без разногласий по размеру вознаграждения, поэтому установление для поставщиков однородного товара разных процентов выплат вознаграждений не является дискриминацией;
- добровольное включение поставщиками продовольственных товаров невыгодных для себя условий исключает навязывание;
- отсутствие в деле о нарушении антимонопольного законодательства доказательств проведения антимонопольным органом анализа положения хозяйствующих субъектов на рынке до включения спорного условия в договор поставки и после такого включения;
- в деле о нарушении антимонопольного законодательства не установлены лица, права которых были нарушены путем включения в договор поставки спорного условия;

– установление разного размера скидок при отсутствии законодательно установленного порядка ценообразования на такой товар не означает создания дискриминационных условий, а объясняется свободой сторон в заключении договора и определении цены на товар;

– Закон о торговле не обязывает стороны включать в договор поставки конкретную сумму стоимости товара, при достижении которой осуществляется выплата вознаграждения, а также из договоров прямо следует, что размер вознаграждения, подлежащего выплате, зависит только от стоимости поставленного товара.

По статье 14.40 КоАП РФ антимонопольными органами было возбуждено 49 дел об административных правонарушениях, по результатам рассмотрения которых вынесены постановления о наложении на юридических и должностных лиц штрафов в сумме 16 106 000 рублей (из них 1 006 000 рублей оплачено).

Кроме того, в 2012 году ФАС России было возбуждено 65 дел об административных правонарушениях в отношении ООО «МЕТРО Кэш энд Керри», по результатам рассмотрения 63 из них были вынесены постановления о наложении штрафов в сумме 126 000 000 рублей. 2 дела об административных правонарушениях в отношении ООО «МЕТРО Кэш энд Керри» были прекращены в связи с истечением сроков привлечения к административной ответственности. В связи с препятствованием ООО «МЕТРО Кэш энд Керри» рассмотрению указанных дел об административных правонарушениях, выразившемся в непредставлении необходимых для административного расследования документов и информации, ФАС России возбуждены в отношении ООО «МЕТРО Кэш энд Керри» ещё 22 дела об административных правонарушениях по статье 19.7 КоАП РФ, по результатам рассмотрения которых наложены штрафы в размере 110 000 рублей. В настоящее время все вынесенные постановления обжалуются в судебном порядке.

Примеры рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства:

1. Действия ООО «АТАК» признаны нарушением пункта 1 части 1 статьи 13 Закона о торговле. Нарушения выразились в создании дискриминационных условий для 13 поставщиков рыбы и рыбной продукции при определении стоимости услуги по рекламированию товаров (путем демонстрации образцов товара) в процентах от общей цены поставленных товаров и для 9 поставщиков рыбы и рыбной продукции при определении стоимости услуги по проведению исследования в магазине АТАК тенденций покупательского спроса на товары, реализуемые на территории/в регионе осуществления деятельности АТАК, а также при взимании различной платы за одинаковый объем оказанных услуг по сравнению с другими поставщиками рыбы и рыбной продукции.

По итогам рассмотрения дела было возбуждено и рассмотрено 9 дел об административных правонарушениях в отношении ООО «АТАК» по признакам нарушения части 1 статьи 14.40 КоАП РФ. По итогам рассмотрения указанных дел было вынесено 9 постановлений о наложении административных штрафов на общую сумму 18 000 000 рублей.

В настоящее время решение и предписание по делу и 9 постановлений обжалуются ООО «АТАК» в арбитражном суде г. Москвы.

2. Дело о нарушении антимонопольного законодательства, по результатам рассмотрения которого действия ООО «АШАН» признаны нарушением пункта 1 части 1 статьи 13 Закона о торговле. Нарушения выразились в создании дискриминационных условий для 85 поставщиков молока и молочной продукции при определении стоимости услуги по рекламированию товаров путем демонстрации образцов товара, а также при взимании различной платы за одинаковый объем оказанных услуг по сравнению с другими поставщиками молока и молочной продукции. В настоящее время решение и предписание по делу обжалуются ООО «АШАН» в арбитражном суде г. Москвы.

В настоящее время по итогам рассмотрения указанного дела ФАС России возбуждается 85 дел об административных правонарушениях.

3.7. Контроль за размещением госзаказа, торгами и заключением договоров по их результатам

3.7.1. Контроль за размещением госзаказа в 2013 году и его влияние на конкуренцию

В соответствии со ст. 17 Федерального закона от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 94-ФЗ) контроль за соблюдением заказчиками, уполномоченными органами или специализированными организациями, конкурсными, аукционными или котировочными комиссиями, уполномоченными федеральными органами исполнительной власти по созданию, ведению, развитию и обслуживанию официального сайта, организацией, оказывающей услуги по ведению и обслуживанию официального сайта федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим ведение реестра контрактов, операторами электронных площадок требований законодательства Российской Федерации о размещении заказов осуществляется путем проведения плановых и внеплановых проверок.

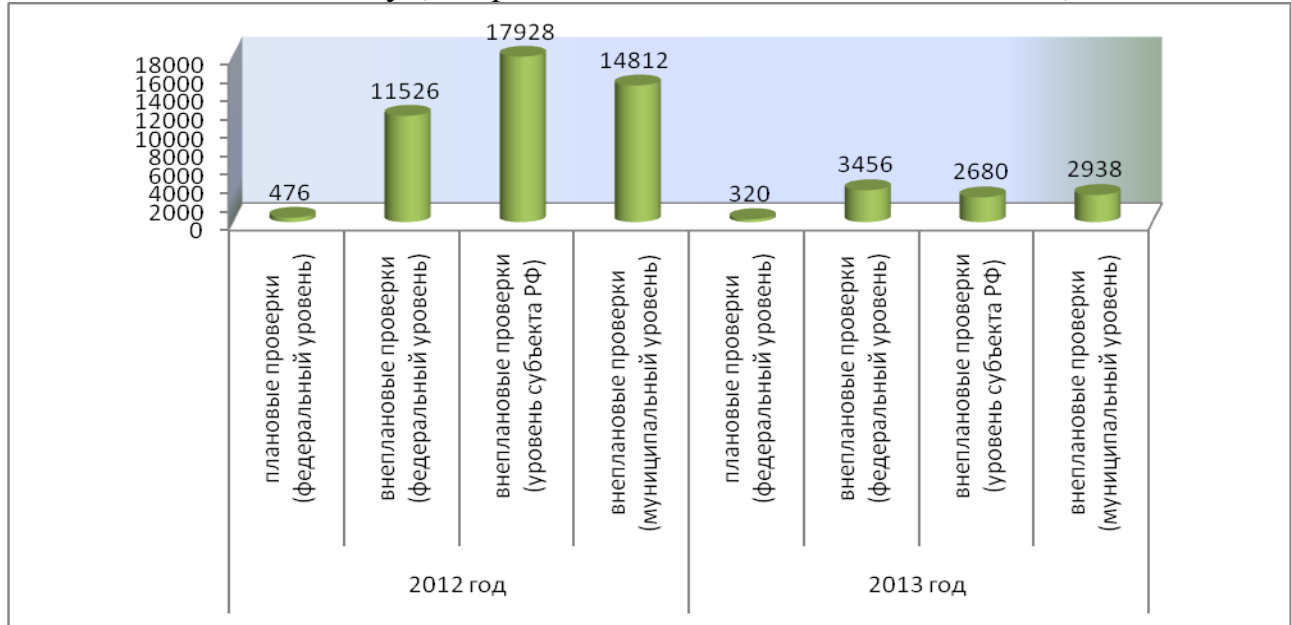
Из представленных данных видно (см. рисунок 3.17), что количество проведенных ФАС России внеплановых проверок в 2013 году (9 048) уменьшилось на 20 % по отношению к 2012 году (44 266). Всего, в течение 2013 года, ФАС России проведено 9 048 проверок, в том числе:

- 320 плановых проверок;
- 3 134 внеплановые проверки размещения заказов для федеральных нужд и нужд федеральных бюджетных учреждений (не включая внеплановые проверки проведенные при рассмотрении жалоб);
- 2 656 внеплановых проверок размещения заказов для нужд субъектов Российской Федерации и нужд бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации (не включая внеплановые проверки проведенные при рассмотрении жалоб);

- 2 938 внеплановых проверок размещения заказов для муниципальных нужд и нужд муниципальных бюджетных учреждений (не включая внеплановые проверки проведенные при рассмотрении жалоб).

Рисунок 3.17.

Динамика проведения ФАС России проверок размещения заказов в 2013 году (по сравнению с показателями 2012 года)



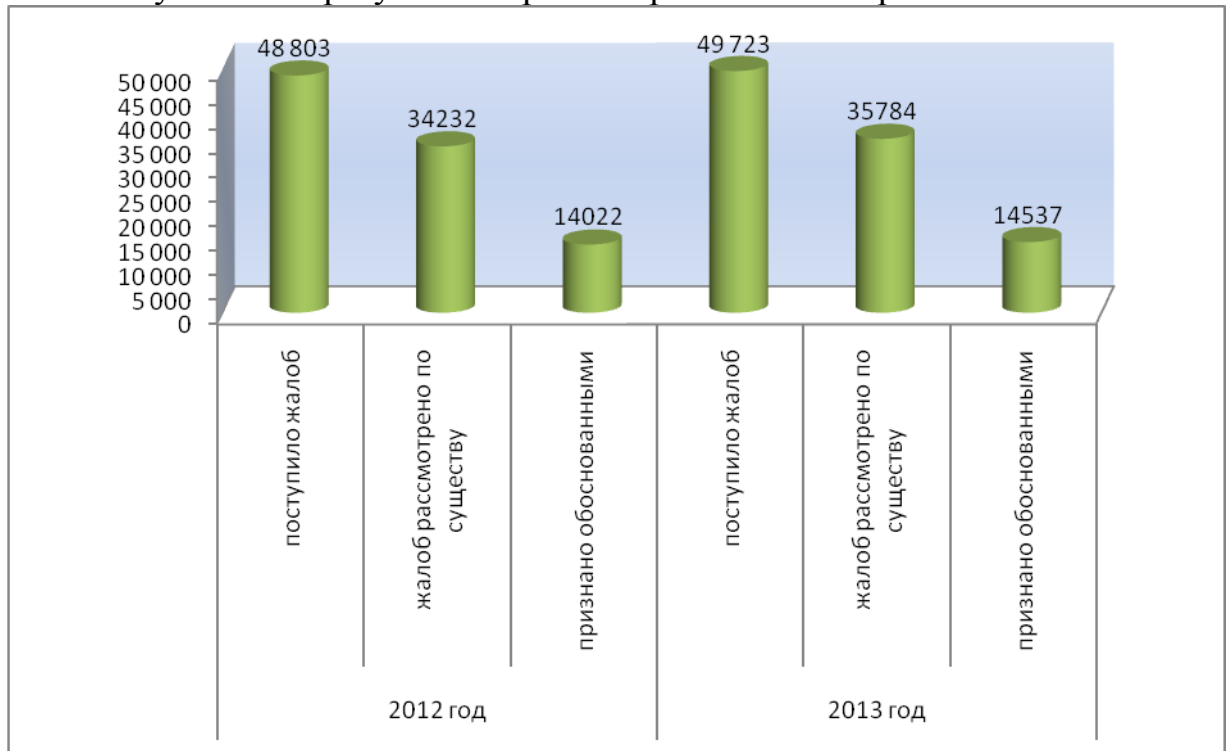
В ходе проведения внеплановых проверок в 2013 году проверено 94 851 размещение государственного заказа, из которых в 14 523 (15 %) выявлены нарушения законодательства Российской Федерации и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов. По результатам проведения плановых проверок выдано 100 предписаний об устранении нарушений законодательства Российской Федерации и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов. При проведении внеплановых проверок выдано 816 предписания об устранении нарушений законодательства Российской Федерации и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов федеральным заказчикам и федеральным бюджетным учреждениям, 947 – заказчикам субъектов Российской Федерации, бюджетным учреждениям субъектов Российской Федерации и 1129 – муниципальным заказчикам, муниципальным бюджетным учреждениям. Всего ФАС России в 2013 году выдано 2 892 предписания об устранении нарушений законодательства Российской Федерации и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов (в 2012 году заказчикам различных уровней выдано 16 771 предписание).

Обжалование действий (бездействия) заказчиков, уполномоченных органов, специализированных организаций, операторов электронных площадок, конкурсных, аукционных или котировочных комиссий.

В целях защиты прав и законных интересов участников размещения заказов ФАС России вела работу по рассмотрению жалоб участников размещения заказов в соответствии с главой 8 Закона №94-ФЗ.

Рисунок 3.18.

Динамика поступления и результатов рассмотрения жалоб органами ФАС России



В 2013 году в органы ФАС России поступило 49723 жалобы на действия (бездействия) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, оператора электронной площадки, либо конкурсной, аукционной или котировочной комиссии. Из поступивших жалоб 35784 жалобы рассмотрены по существу, 14 537 из них признаны обоснованными.

Таким образом, согласно приведенным в диаграмме данным, доля жалоб, признанных ФАС России обоснованными, увеличилась: в 2012 году обоснованными признаны 28 % рассмотренных жалоб, в 2013 – 29 % рассмотренных жалоб, что свидетельствует о не значительном увеличении количества нарушений, допускаемых заказчиками, уполномоченными органами, специализированными организациями, операторами электронных площадок, конкурсными, аукционными и котировочными комиссиями при проведении процедур размещения заказов.

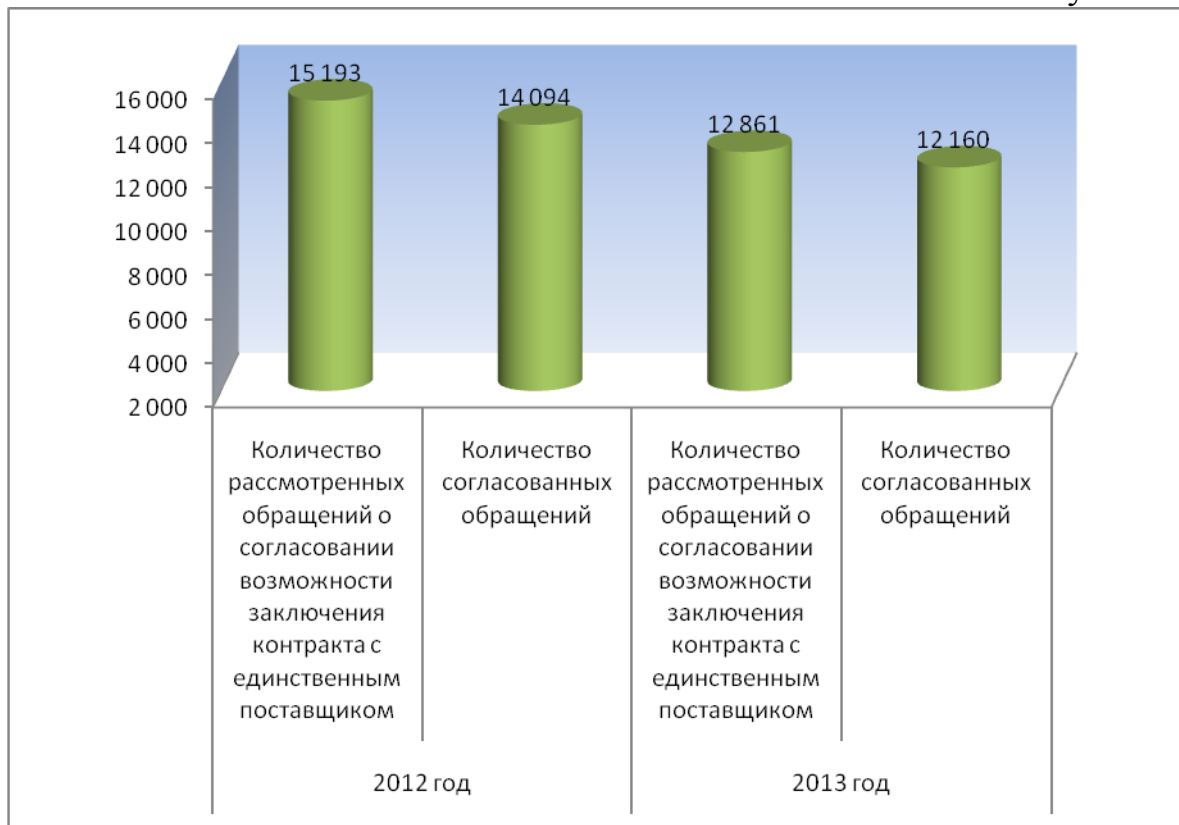
Также можно отметить, что участники размещения заказа стали чаще прибегать к административной процедуре обжалования. Так в 2013 году на 2 % увеличилось количество поступивших жалоб в ФАС России по сравнению с 2012 годом, на 4 % увеличилось количество жалоб рассмотренных по существу.

Рассмотрение обращений о согласовании возможности заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком), а также уведомлений о размещении заказов у единственного поставщика

(исполнителя, подрядчика). В число функций ФАС России входит также рассмотрение поступающих от заказчиков обращений о согласовании возможности заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком). При этом органы ФАС России, в соответствии с приказом Минэкономразвития России от 03.05.2006 №124, осуществляют проверку соблюдения заказчиками требований законодательства при проведении процедур размещения заказов в форме торгов, запросов котировок, признанными несостоявшимися и ставшими основанием для обращений.

Всего в 2013 году ФАС России рассмотрено 12 861 обращение о согласовании возможности заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком). По результатам рассмотрения указанных обращений заказчиками получено согласование ФАС России в 12 160 (94,55 %) случаях. Также в 2013 году ФАС России рассмотрено 15 272 уведомления о размещении заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика). При этом в 798 (5 %) случаях выявлено, что заказы размещены с нарушением Закона о размещении заказов. Таким образом, число поступивших обращений о согласовании заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) снизилось по сравнению с 2012 годом на 15%.

Рисунок 3.19.



Анализ работы по рассмотрению обращений заказчиков о согласовании возможности заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) показывает, что решение об отказе в согласовании принимается в основном по следующим причинам:

- несоответствие конкурсной документации (документации об аукционе в электронной форме), извещения о проведении запроса котировок требованиям

Закона о размещении заказов;

- установление в конкурсной документации (документации об аукционе в электронной форме), извещении о проведении запроса котировок неправомерных требований к участникам размещения заказа, к составу заявок.

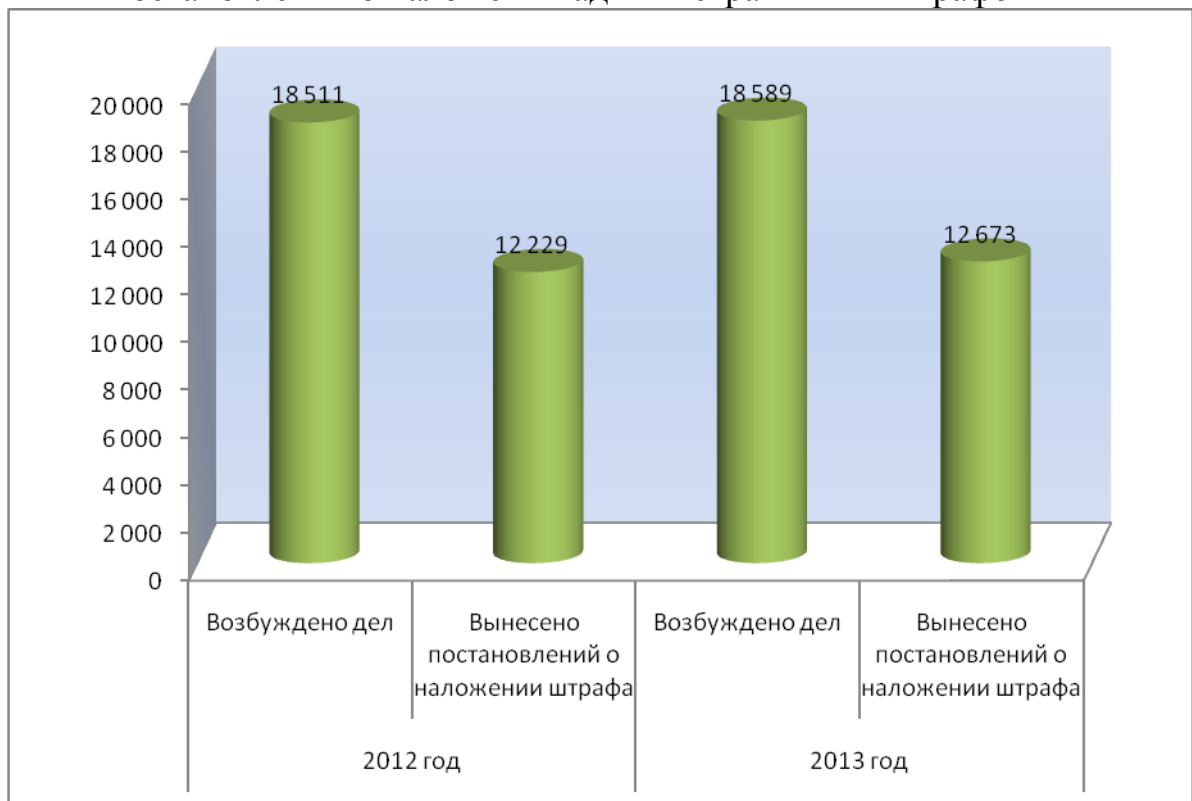
Практика пресечения нарушений Закона №94-ФЗ в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП). Всего в 2013 году ФАС России возбуждено 18 589 дел об административных правонарушениях, по сравнению с показателями 2012 года (18 511 дел), количество возбужденных дел увеличилось на 0,4 %. По итогам рассмотрения соответствующих дел в 2013 году вынесено 12 673 постановлений о наложении административных штрафов, что на 3,5 % превышает показатели 2012 года.

Наибольшее количество постановлений о наложении штрафа (2 995) за 2013 год выдано лицам, привлеченным к ответственности по части 2 статьи 7.30 КоАП, то есть наиболее распространенным нарушением является нарушение членами конкурсной (аукционной) комиссии порядка отбора участников размещения заказа в рамках проведения процедур рассмотрения конкурсных (аукционных) заявок (в 23 % случаев).

В 19 % случаях должностные лица привлечены к административной ответственности по части 4.2 статьи 7.30 КоАП, в связи с утверждением документации, не соответствующей требованиям законодательства Российской Федерации о размещении заказов.

Рисунок 3.20.

Динамика возбуждения дел об административных правонарушениях и вынесения постановлений о наложении административных штрафов

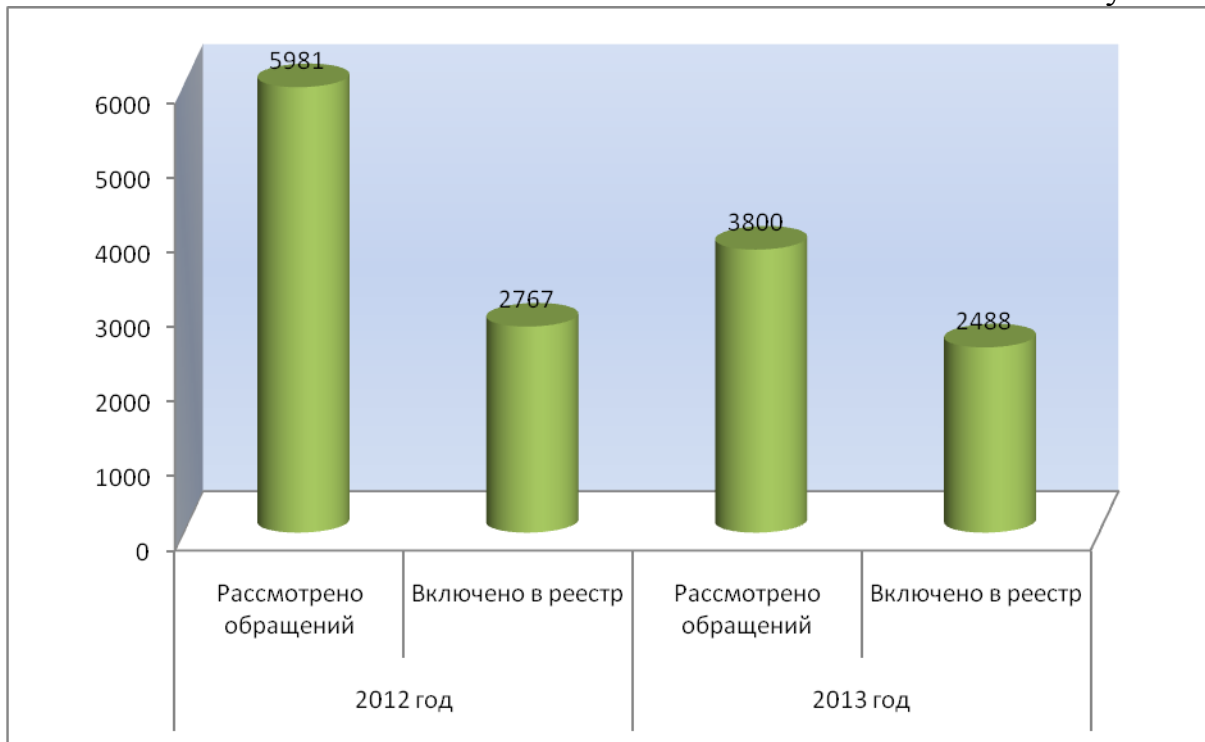


Ведение реестра недобросовестных поставщиков.

Всего в 2013 году рассмотрено 3 800 обращение о включении сведений об участниках размещения заказов в Реестр недобросовестных поставщиков, из которых в реестр недобросовестных поставщиков ФАС России включены сведения о 2 488 недобросовестных поставщиках, что составляет 65 % от общего количества рассмотренных обращений.

Соотношение количества рассмотренных в 2013 году и аналогичном периоде 2012 года обращений к числу включенных в Реестр недобросовестных поставщиков представлено на рисунке 3.21.

Рисунок 3.21.



Приведенные данные свидетельствуют о том, что количество обращений заказчиков в ФАС России по вопросам включения участников размещения заказа в Реестр недобросовестных поставщиков в 2013 года по сравнению с аналогичным периодом 2012 года уменьшилось на 63 %. На 31.12.2013 года Реестр недобросовестных поставщиков содержал сведения о 5 327 записи о недобросовестных поставщиках.

Обжалование решений ФАС России в судах.

Всего в 2013 году зафиксировано 2 561 случай обжалования в арбитражных судах и судах общей юрисдикции решений (предписаний) ФАС России, 2 213 случаев обжалования постановлений о назначении административного наказания. Требования заявителей при обжаловании решений (предписаний) удовлетворены в 589 случаях. Требования заявителей при обжаловании постановлений о назначении административного наказания удовлетворены в 564 случаях.

3.7.2. Анализ проблем правоприменения норм законодательства при осуществлении закупок в сфере строительства

В соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.10.2013 № 2019-р «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)» (далее – Распоряжение) из «аукционного» перечня исключены работы по строительству, реконструкции, капитальному ремонту особо опасных, технически сложных объектов капитального строительства, а также искусственных дорожных сооружений, включенных в состав автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального, местного значения, а также работ, включенных в эту группировку, в случае если начальная (максимальная) цена контракта при осуществлении закупок для обеспечения государственных нужд превышает 150 млн. рублей, для обеспечения муниципальных нужд превышает 50 млн. рублей.

Таким образом, при закупке работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, цена которых составляет свыше 150 млн. рублей для обеспечения государственных нужд и 50 млн. рублей для муниципальных нужд заказчика вправе проводить открытый конкурс с применением субъективных критериев оценки заявок на участие в конкурсе со значимостью 40%.

С целью ухода от проведения прозрачной и открытой процедуры электронного аукциона заказчики осуществляют различные действия, позволяющие увеличить цену контракта для получения возможности проводить конкурс. Наиболее часто встречающимися действиями являются укрупнение предмета лота путем объединения несколько объектов строительства, а также включение в предмет контракта дополнительных работ, не являющиеся работами по строительству.

При этом предусмотренный Законом о контрактной системе порядок подачи заявок на участие в конкурсе в бумажных конвертах также не обеспечивает честного определения победителя, так как позволяет заказчику путем нехитрых ухищрений не только ознакомиться с содержанием заявки, изменить ее содержание, но и физически воспрепятствовать ее подаче.

Одним из механизмов, способных снизить коррупционные риски при проведении конкурса и минимизировать влияние заказчика на определение победителя, является перевод конкурсов в электронную форму.

В соответствии с поручением, данным на заседании Правительства Российской Федерации 28.11.2013 Минэкономразвития России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти необходимо разработать и в месячный срок представить в Правительство Российской Федерации законопроект, предусматривающий внесение изменений в Закон о контрактной системе в части регламентации проведения открытых конкурсов в электронной форме. Соответствующие предложения в декабре 2013 года направлены ФАС России в Правительство Российской Федерации и Минэкономразвития России.

Кроме того, действующие нормы законодательства Российской Федерации о контрактной системе позволяют проводить указанные выше «субъективные» конкурсы даже в случае осуществления строительства типовых объектов на основании проектной документации повторного применения.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1089 утвержден Перечень случаев и (или) порядок отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации.

Одним из таких случаев является выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту особо опасных, технически сложных объектов капитального строительства, а также искусственных дорожных сооружений, включенных в состав автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального, местного значения.

Согласно положениям указанного Перечня заказчик вправе самостоятельно и произвольно устанавливать требования к участнику закупки о наличии у него материальных ресурсов (технике, оборудованию, помещениям).

На практике имеют место случаи проведения заказчиками конкурсов с ограниченным участием не только при строительстве указанных объектов, но и иных объектов капитального строительства, в том числе типовых объектов, цена которых превышает 150 млн. рублей (для государственных нужд) и 50 млн. рублей (для муниципальных нужд).

При этом предусмотренное данным актом Правительства Российской Федерации право заказчика произвольно определять и устанавливать, в том числе неадминистрируемые и не относящиеся к предмету строительства требования, которые будут применяться к участнику закупки, позволяют допустить к участию в конкурсе исключительно только «нужного» заказчику подрядчика.

Частью 4 статьи 15 Закона о контрактной системе установлено, что при предоставлении в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами, регуливающими бюджетные правоотношения, средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации государственным, муниципальным унитарным предприятиям (далее - ГУПы и МУПы) на осуществление капитальных вложений в объекты государственной, муниципальной собственности на них при планировании и осуществлении ими закупок за счет указанных средств распространяются положения Закона о контрактной системе.

Вместе с тем, частью 26 статьи 112 Закона о контрактной системе предусмотрено, что вышеуказанные требования закона обязательны для применения государственными, муниципальными унитарными предприятиями только с 1 января 2017 года.

На практике указанные нормы Закона о контрактной системе приводят к фактически не нарушающему нормы действующего законодательства уходу заказчиков (получателей бюджетных средств) из под действия Закона о

контрактной системе путем передачи в форме субсидий бюджетных средств, выделяемых на строительство, подведомственным ГУПам и МУПам, которые в настоящее время самостоятельно определяют порядок расходования соответствующих средств (Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»).

При этом не обеспечивается осуществление конкурентного, открытого и прозрачного отбора исполнителя, эффективного расходования бюджетных средств, возможности проведения объективного контроля качества исполнения условий обязательств.

Согласно пункту 2 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе заказчик вправе осуществить закупку у единственного подрядчика, определенного указом или распоряжением Президента Российской Федерации, распоряжением Правительства Российской Федерации.

Предметом данной нормы, по мнению ФАС России, должно являться определение единственного поставщика на низкоконтурных или социально важных рынках, на которых определение исполнителя путем проведения конкурсных процедур экономически нецелесообразно или требует значительных временных затрат.

Вместе с тем, на практике достаточно распространены случаи определения по предложениям федеральных органов исполнительной власти единственных поставщиков на высококонтурных товарных рынках, в том числе на рынках в сфере строительства.

Так, например, распоряжениями Правительства Российской Федерации №93-р от 02.02.2010, №272-р от 03.03.2010, №531-р от 13.04.2010, №1145-р от 06.07.2011, №1529-р от 05.09.2011 для нужд Министерства обороны Российской Федерации определены единственные исполнители работ по проектированию и строительству большинства жилых и социальных объектов капитального строительства.

Заключение в рассматриваемом случае контрактов с единственными исполнителями приводит к ограничению конкуренции и неэффективному расходованию бюджетных средств.

3.7.3. Анализ практики контроля за торгами и заключением договоров по их результатам

Антимонопольные органы, в соответствии со ст. 18.1 Закона о защите конкуренции, рассматривают жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной комиссии или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов либо в случае, если торги, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, признаны несостоявшимися, а также при организации и проведении закупок в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено

законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Статья 18.1 была введена в Закон о защите конкуренции для того, чтобы повысить прозрачность и открытость процедуры проведения торгов, усилить эффективность контроля за проведением торгов. Она дает ФАС России возможность в ускоренном режиме рассматривать жалобы на нарушение процедуры торгов, проведение которых является обязательным (земельные, водные, лесные, «рыбные» аукционы, приватизация, исполнительное производство, банкротство и пр.) и выдавать предписания об устранении нарушений до того, как сделка будет совершена. Закон содержит требование приостановить процедуру торгов до рассмотрения антимонопольным органом жалобы по существу – за 7 рабочих дней с выдачей обязательного для исполнения предписания в случае выявления нарушений.

Размещение информации на официальном сайте антимонопольного органа в совокупности с оперативным рассмотрением жалоб позволяет нивелировать негативную практику процедурных нарушений при проведении торгов, обеспечивает открытость и эффективность соответствующих процедур.

В 2013 году в антимонопольные органы поступило и рассмотрено в порядке, предусмотренном статьей 18.1 Закона о защите конкуренции (кроме торгов, проводимых в рамках Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, услуг отдельными видами юридических лиц»), 3629 жалоб, преимущественно в территориальных органах ФАС России, в том числе:

на организатора торгов – 3588 жалоб;

на оператора электронной площадки – 41 жалоба.

Выдано 1096 предписаний. В суде обжаловано 222 решения, в том числе: отменено - 51 решение, оставлено в силе 171 решение.

Следует отметить, что количество обжалуемых решений и предписаний антимонопольных органов не превышает 10 %, при этом из указанного количества обжалуемых решений и предписаний отменены судом не более 25 %.

Анализ показывает, что чаще всего в антимонопольные органы направляются жалобы на неправомерное проведение торгов:

- на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества;

- по продаже имущества должника в рамках процедуры банкротства;

- по продаже имущества должника в рамках исполнительного производства;

- на отбор управляющей организации для управления многоквартирными домами.

Также по результатам рассмотрения жалоб выявлены ряд проблем в действующем законодательстве.

В ФАС России и его территориальные управления поступает множество жалоб на действия организатора торгов, оператора электронной площадки при

реализации имущества должников предприятий-банкротов в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Закон о банкротстве).

В соответствии с Законом о банкротстве продажа предприятия (имущества) осуществляется путем проведения торгов.

В случае признания торгов несостоявшимися и незаключения договора купли-продажи с единственным участником торгов, а также в случае незаключения договора купли-продажи предприятия (имущества) по результатам торгов внешний управляющий принимает решение о проведении повторных торгов и об установлении начальной цены продажи предприятия.

В случае, если повторные торги по продаже предприятия (имущества) должника признаны несостоявшимися или договор купли-продажи не был заключен с их единственным участником, а также в случае незаключения договора купли-продажи по результатам повторных торгов продаваемое на торгах имущество должника подлежит продаже посредством публичного предложения.

В большинстве случаев при банкротстве предприятие (имущество) должника реализуется посредством публичного предложения, которое подразумевает под собой поэтапное понижение цены продажи предприятия (имущества) должника. При этом процедура по продаже предприятия (имущества) должника посредством публичного предложения федеральным законодательством Российской Федерации, по мнению ФАС России урегулирована в недостаточной мере, что позволяет организатору торгов, оператору электронной площадки, аукционной или конкурсной комиссии нарушать антимонопольное законодательство.

В целях предотвращения злоупотребления со стороны организатора торгов, оператора электронной площадки и участников торгов ФАС России считает необходимым детализировать проведение данной процедуры.

В компетенции ФАС России входит рассмотрение жалоб на организацию и проведение торгов по реализации имущества должников в соответствии с Федеральным законом от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее – Закон об исполнительном производстве).

Помимо Закона об исполнительном производстве, порядок проведения торгов по реализации имущества должников регулируется Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 29.05.1992 № 2872-1 «О залоге», Федеральным законом от 16.07.1998 № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)». Таким образом единого акта, регламентирующего процедуру проведения торгов по реализации имущества должников, нет.

В соответствии с частью 1 статьи 87 Закона об исполнительном производстве реализация имущества должника, если иное не установлено Законом об исполнительном производстве, осуществляется путем его продажи специализированными организациями, привлекаемыми в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В ФАС России и его территориальные управления поступают жалобы на действия организатора торгов (в том числе специализированных организаций)

при проведении торгов в рамках исполнительного производства, связанные с ограничением доступа к участию в таких торгах, а также включением не предусмотренных законодательством требований к участникам торгов, к заявкам на участие в торгах.

Таким образом, ФАС России считает необходимым установить единую процедуру торгов, ужесточить требования к специализированным организациям по проведению торгов.

Кроме того, проведение обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов регламентированы множеством нормативных правовых актов, в каждой отдельной сфере деятельности.

В целях расширения круга участников торгов, осуществления надлежащего и своевременного контроля, ФАС России считает необходимым привести процедуры и организацию проведения обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов к единообразному, системному подходу.

3.7.4. Анализ контроля закупок государственными компаниями и иными хозяйствующими субъектами, регламентируемых Федеральным законом от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»

Согласно части 10 статьи 3 Федерального закона от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках) обжалование участниками закупки действий (бездействия) заказчика при закупке товаров, работ, услуг в указанных в части 10 статьи 3 Закона о закупках случаях осуществляется в антимонопольный орган в порядке, установленном антимонопольным органом.

Согласно пункту 1 Порядка рассмотрения жалоб на действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг, утвержденного приказом ФАС России от 18.01.2013 №17/13 (далее – Порядок), жалобы на действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг в соответствии с положениями Закона о закупках, осуществляемой путем проведения торгов или запроса котировок, рассматриваются ФАС России и его территориальными органами (далее - антимонопольный орган) в порядке, установленном статьей 18.1 Закона о защите конкуренции).

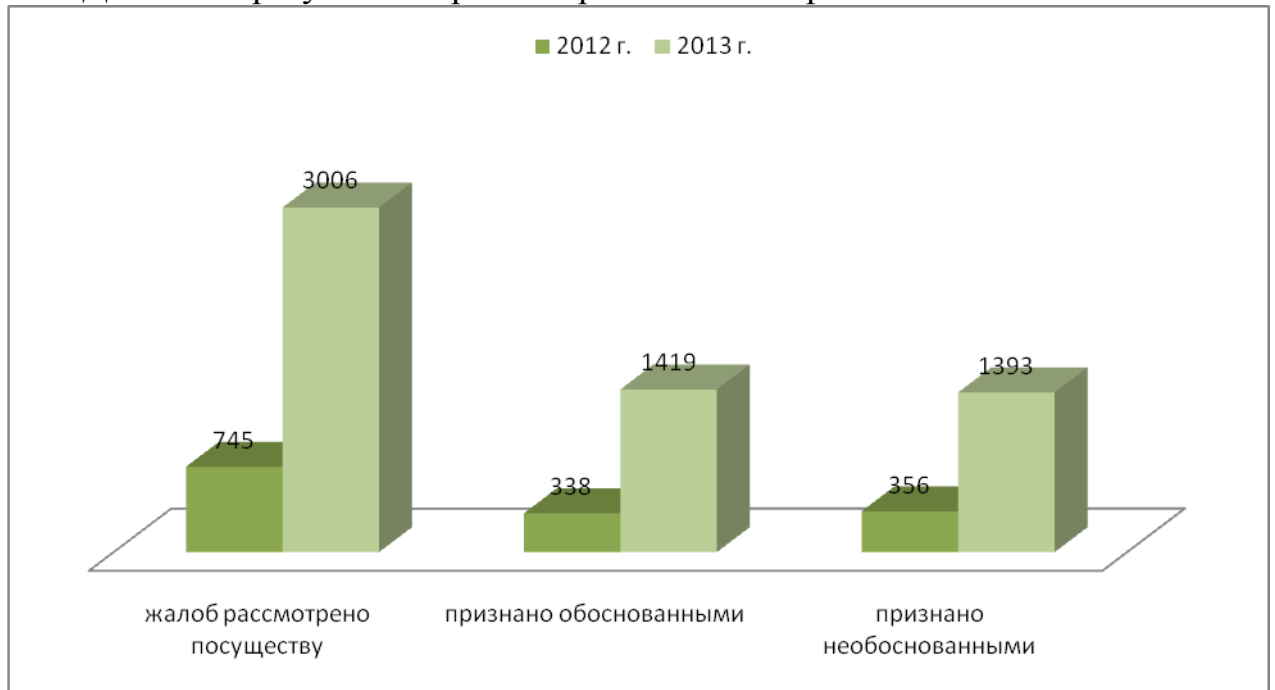
Пунктом 2 Порядка установлено, что в соответствии с Порядком антимонопольные органы рассматривают жалобы на действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг в соответствии с Законом о закупках, за исключением закупок, осуществляемых путем проведения торгов и запроса котировок.

Обжалование действий (бездействия) заказчиков при закупке товаров, работ, услуг. В 2013 году ФАС России и территориальными антимонопольными органами рассмотрено 3 006 жалоб. Из них 1419 жалоб признано обоснованными и выдано 801 предписание, исполненное в установленные в них сроки. 1 393

жалобы признаны необоснованными, а также 194 жалобы оставлены без рассмотрения.

Рисунок 3.22.

Динамика результатов рассмотрения жалоб органами ФАС России



Согласно приведенным данным, в 2013 году количество рассмотренных ФАС России жалоб на действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг увеличилось в 4 раза. Доля жалоб, признанных ФАС России обоснованными, увеличилась: в 2012 году обоснованными признаны 45,4 % рассмотренных жалоб, в 2013 – 47,2 % рассмотренных жалоб, что свидетельствует о незначительном увеличении количества нарушений, допускаемых заказчиками при проведении закупочных процедур.

В 2012 году наибольшее количество жалоб рассмотрено в Центральном федеральном округе, Приволжском федеральном округе, Уральском федеральном округе; в 2013 году - Центральном федеральном округе, Приволжском федеральном округе, Северо-Западном федеральном округе.

Обжалование участниками закупки в 2013 году в ФАС России действий (бездействия) заказчиков при закупке товаров, работ, услуг связано с:

предъявлением к участникам закупки требования о предоставлении документов, не предусмотренных документацией о закупке (44%);

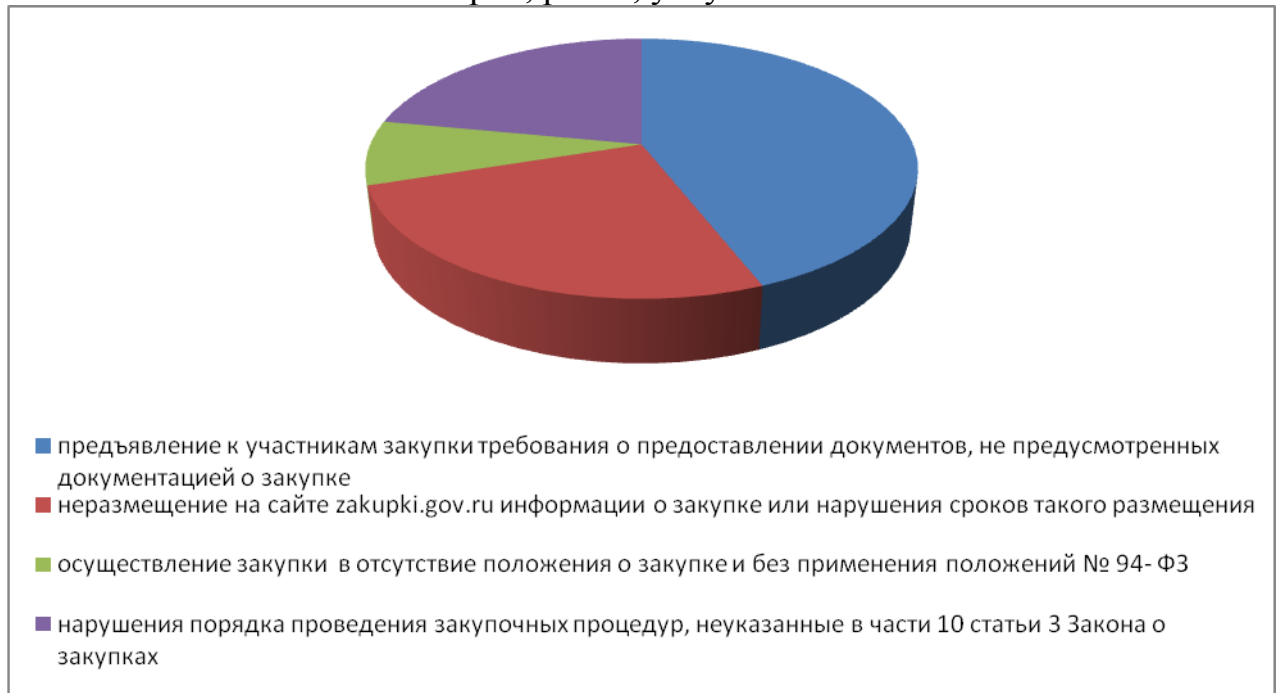
неразмещением на сайте zakupki.gov.ru положения о закупке, изменений, вносимых в указанное положение, информации о закупке, подлежащей размещению на указанном сайте, или нарушения сроков такого размещения (26%);

осуществлением заказчиками закупки товаров, работ, услуг в отсутствие утвержденного и размещенного на сайте zakupki.gov.ru положения о закупке и без применения положений Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (8%);

нарушениями заказчиками порядка проведения закупочных процедур, неуказанных в части 10 статьи 3 Закона о закупках (22%).

Рисунок 3.23.

Случаи обжалования действий (бездействия) заказчиков при закупке товаров, работ, услуг



В 2013 году в ФАС России и территориальные антимонопольные органы поступило 56 обращений о включении сведений об участниках закупки в реестр недобросовестных поставщиков, предусмотренный Законом о закупках. По результатам рассмотрения поступивших обращений:

в отношении 32 юридических лиц сведения включены в реестр недобросовестных поставщиков;

в отношении 11 юридических лиц не установлен факт уклонения от заключения договоров;

13 обращений возвращено заявителям в связи с ненадлежащим оформлением заявлений.

Ведение реестра недобросовестных поставщиков. Согласно части 1 статьи 5 Закона о закупках федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации, осуществляется ведение реестра недобросовестных поставщиков в единой информационной системе.

Постановление Правительства Российской Федерации от 22.11.2012 № 1211 «О ведении реестра недобросовестных поставщиков, предусмотренного Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» вступило в силу с 07.12.2012. На официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» <http://zakupki.gov.ru> Федеральным казначейством соответствующий функционал ведения реестра недобросовестных поставщиков запущен в январе 2013 года. В связи с чем в 2012

году ФАС России не включало сведения об участниках закупки в реестр недобросовестных поставщиков, предусмотренном Законом о закупках. В первом квартале 2013 года в Центральный аппарат ФАС России поступило 7 обращений о включении в реестр недобросовестных поставщиков, которые были возвращены заявителям в связи с ненадлежащим оформлением обращений. В настоящее время ФАС России осуществляет проверку представленных документов и сведений на предмет подтверждения факта уклонения участников закупки от заключения договора. Обращений по вопросам включения сведений об участниках закупки в реестр недобросовестных поставщиков в случае расторжения договора по решению суда в ФАС России не поступало.

В 2013 году в ФАС России и территориальные антимонопольные органы поступило 56 обращений о включении сведений об участниках закупки в реестр недобросовестных поставщиков, предусмотренный Законом о закупках. По результатам рассмотрения поступивших обращений:

в отношении 32 юридических лиц сведения включены в реестр недобросовестных поставщиков;

в отношении 11 юридических лиц не установлен факт уклонения от заключения договоров;

13 обращений возвращено заявителям в связи с ненадлежащим оформлением заявлений.

3.8. Обеспечение соблюдения принципов конкуренции при осуществлении государственного регулирования внешнеторговой деятельности

В целях реализации задачи по обеспечению условий конкуренции при осуществлении государственного регулирования внешнеторговой деятельности ФАС России в 2013 году осуществлял свою деятельность в рамках работы подкомиссии по таможенно-тарифному и нетарифному регулированию, защитным мерам во внешней торговле Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции (далее – Подкомиссия), созданной в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2009 г. № 1166, а также работы Консультативного комитета по торговле Евразийской экономической комиссии (Комитет), утвержденного Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 7 марта 2012 г. № 6 и его подкомитетов (по торговой политике и по таможенно-тарифному и нетарифному регулированию, защитным мерам во внешней торговле).

Создание Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации и поэтапный переход к функционированию единого экономического пространства ЕврАзЭС предопределили и изменения в процедуре принятия решений в сфере государственного регулирования внешнеторговой деятельности.

Окончательные решения в данной сфере принимались в рамках постоянно действующих органов Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) – Совета ЕЭК и Коллегии ЕЭК. Вместе с тем, на национальном уровне осуществлялось формирование позиции по предлагаемым к изменению мерам в рамках уполномоченных правительственных координационных органов. Так, решения

принятые в рамках Подкомиссии являлись официальной позицией Российской Федерации при их рассмотрении в рамках ЕЭК, при этом учитывалась позиция ФАС России, касающаяся последствий воздействия принимаемых мер в сфере государственного регулирования внешнеторговой деятельности мер на состоянии конкуренции на соответствующих товарных рынках.

В рамках работы Подкомиссии и указанных органов ЕЭК в 2013 году ФАС России было рассмотрено 71 заявление и обращение о корректировке ставок ввозных и вывозных таможенных пошлин, охватывающих 81 товарную позицию Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Таможенного союза, а также 73 заявлений и обращений, касающихся мер нетарифного регулирования и общих вопросов регулирования внешнеторговой деятельности, включая вопросы регулирования в рамках Таможенного союза (89 заявлений имели контрольные сроки исполнения). При этом 47 заявлений или обращений были направлены в ФАС России поручениями Правительства Российской Федерации или письмами Аппарата Правительства Российской Федерации.

В 2013 году, по итогам рассмотрения вопросов, касающихся мер тарифного и нетарифного регулирования, на заседаниях Подкомиссии и Комитета, было принято 11 решений Коллегии ЕЭК и 8 постановлений Правительства Российской Федерации. Все проекты указанных решений и постановлений прошли процедуру согласования с ФАС России.

В связи с изменением системы принятия решений в сфере государственного регулирования внешнеторговой деятельности при подготовке заключений ФАС России учитывались не только условия конкуренции на российском рынке, но и в целом на рынке Таможенного союза при одновременном сохранении задачи по обеспечению баланса интересов производителей и потребителей и недопущению необоснованного протекционизма при выработке соответствующих мер. Кроме того, с учетом членства Российской Федерации в ВТО при подготовке своих заключений ФАС России также учитывалась необходимость соблюдения принятых в рамках данной организации тарифных обязательств.

Значительное внимание было уделено подготовке предложений ФАС России по проекту новой редакции Единого таможенного тарифа Таможенного союза (ЕТТ ТС), работа над которыми осуществлялась совместно с ЕЭК, в соответствии с графиком тарифных обязательств Российской Федерации, принятых в рамках ВТО. Предложения ФАС России касались уровня предлагаемых ЕЭК ставок ввозных таможенных пошлин, в том числе, с использованием следующих принципов:

использование наименьшего из обеих частей ставки пошлины обязательств ВТО и действующего тарифа;

отказа от комбинированного типа ставки пошлины (если в обязательствах ВТО и действующем тарифе типы отличаются) и использование наименьшей адвалорной ставки;

применение действующего тарифа ЕТТ ТС (при условии, что ставка пошлины на него меньше) для всех подсубпозиций, выделяемых при использовании таблицы перехода из Гармонизированной системы описания и кодирования товаров (ГС) ГС07 в ГС12.

При подготовке данных предложений ФАС России исходил из понимания необходимости обеспечения стабильности и прогнозируемости ситуации на соответствующих товарных рынках и предотвращения чувствительного роста цен на социально значимые товары в условиях членства в ВТО. Предложения ФАС России в полном объеме были учтены в новой редакции ЕТТ ТС.

Кроме того, особое внимание ФАС России было уделено вопросу урегулирования спора с ЕС в отношении 85 тарифных линий (продукции сельского хозяйства, химии и машиностроения), чей формат ставок ввозных таможенных пошлин был отличен от зафиксированного в обязательствах Российской Федерации в рамках ВТО. Так, по предложению ФАС России, и в соответствии с поручением Подкомиссии, была разработана и утверждена межведомственная методика определения базиса расчета для комбинированных ставок ЕТТ ТС на основе метода выявления минимальных стоимостей поставок.

По результатам перерасчета указанных комбинированных ставок ввозных таможенных пошлин на основе данной методики, удалось урегулировать возникшие разногласия с ЕС, а также обеспечить выравнивание условий конкуренции для отечественных производителей на соответствующих товарных рынках.

Необходимость повышения уровня конкурентоспособности отечественной продукции в отдельных отраслях экономики предопределяли в отчетном периоде обращения как российских производителей и потребителей, так и производителей и потребителей государств-участников Таможенного союза.

В основном такие заявления касались снижения уровня ставок таможенных пошлин в отношении сырьевых товаров и полуфабрикатов, комплектующих, высокотехнологического оборудования, аналоги которых либо отсутствуют на территории Таможенного союза, либо производятся, но в количествах не достаточных для удовлетворения существующих потребностей рынка. Так, например, ФАС России было поддержано предложение Корпорации «Иркут» о снижении ставок ввозных таможенных пошлин на временной основе в отношении турбореактивных двигателей и ряда комплектующих для производства пассажирского ближне - среднемагистрального самолета (МС-21). При принятии решения о целесообразности данной меры ФАС России также учитывались сроки начала локализации производства данных комплектующих в Российской Федерации, уровень уплачиваемых таможенных пошлин в себестоимости производства авиатехники, влияющих на формирование себестоимости и рентабельности в рамках реализации указанного проекта.

ФАС России также было поддержано предложение ОАО «Росвертол» о снижении ставок ввозных таможенных в отношении отдельных видов технологического оборудования, необходимого для модернизации существующего производства и выпуска конкурентоспособной авиатехники как для внутреннего, так и международных рынков.

Также ФАС России уделялось большое внимание поддержке реализации перспективных инвестиционных проектов, предусматривающих поэтапную локализацию производства высокотехнологичной иностранной техники в Российской Федерации. Так, ФАС России высказался о целесообразности отмены ставок ввозных таможенных пошлин в отношении частей и комплектующих для производства турбин газовых, не имеющих аналогов в Российской Федерации.

Ряд поступивших в ФАС России обращений касались повышения действующего уровня ставок ввозных таможенных пошлин в отношении импортной продукции, аналоги которой производятся в Российской Федерации. Такие обращения касались в основном продукции металлургии, машиностроения и химической промышленности. При рассмотрении соответствующих заявлений ФАС России анализировалась структура таких рынков, наличие ценовой конкуренции, эффективность отечественного производства, качество выпускаемой продукции и др. финансово-экономические показатели. Причем, ФАС России последовательно отстаивала позицию о недопущении необоснованного протекционизма при введении указанных мер на тех рынках, где российские производители уже обладают значительной рыночной властью и могут оказывать одностороннее влияние на общие условия обращения заявленных товаров, поскольку повышение уровня ставок ввозных таможенных пошлин, создает условия для роста цен. Например, ФАС России высказался о нецелесообразности повышения ставок ввозных таможенных пошлин в отношении проката для производства труб большого диаметра.

С учетом принятых Российской Федерацией обязательств в рамках ВТО в части введения или увеличения ставок вывозных таможенных пошлин, ФАС России в целях обеспечения конкурентоспособности отечественных товаров на мировых рынках и инвестиционной привлекательности российских экспортоориентированных отраслей, высказывался о минимизации применения таких мер в качестве фискального инструмента. При формировании своей позиции по данному вопросу ФАС России также учитывалась обеспеченность внутреннего рынка отечественными товарами и отсутствие дефицита, а также возможность поставок на территорию Российской Федерации аналогичной продукции белорусских и казахстанских производителей для обеспечения условий для эффективного функционирования единого экономического пространства ЕврАзЭС. Так, ФАС России не поддержал предложение о введении на постоянной основе ставки вывозной таможенной пошлины в отношении вольфрамового концентрата.

ФАС России продолжила работу по оценке воздействия принимаемых нетарифных мер на конкуренцию на соответствующих товарных рынках. Так, по итогам рассмотрения многочисленных обращений, по вопросу пересмотра действующего механизма ввоза тропических масел в Российскую Федерацию и на территорию особой экономической зоны в Калининградской области, ФАС России высказался о целесообразности его сохранения, поскольку он обеспечивает выравнивание условий конкуренции при производстве товаров переработки тропических масел для предприятий Калининградской области и остальной части Российской Федерации, а также создает условия для повышения уровня добавленной стоимости при переработке масел на предприятиях ОЭЗ.

Таким образом, поскольку меры тарифного и нетарифного регулирования оказывают значительное влияние на состояние конкуренции на соответствующих товарных рынках и излишний протекционизм в этой области может негативно сказаться на условиях конкуренции, как на российских рынках, так и на рынках Таможенного союза, обеспечение нормальных условий конкуренции при введении таких мер является значимым фактором стабильного и сбалансированного их функционирования.

4. Анализ состояния конкуренции на отдельных товарных рынках и в отдельных секторах экономики

Основанием исследования товарных рынков является приказ ФАС России № 773/12 от 19.12.2012 «О плане работы ФАС России по анализу состояния конкуренции на товарных рынках на 2013-2014 годы» (далее – План работы ФАС России). Кроме того, ряд исследований товарных рынков подготовлен по инициативе ФАС России в силу возникшей необходимости, например, в связи с возбуждением дела о нарушении антимонопольного законодательства или выполнением поручений Правительства Российской Федерации. Согласно протокольному поручению заседания Правительственной комиссии по вопросам конкуренции и развития малого и среднего предпринимательства от 17.06.2014 № 1 раздел 4 дополнен информацией об изменении состояния конкуренции на отдельных рынках, анализ которых проводился ФАС России в 2012 году.

Анализ и оценка состояния конкурентной среды на товарном рынке и установление доминирующего положения хозяйствующего субъекта осуществлены в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, Законом о защите конкуренции и Порядком проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденным приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 (далее – Порядок).

В качестве исходной информации использованы общероссийские классификаторы; государственные стандарты; данные официальной статистической информации; сведения, полученные от государственных органов и иных участников рынка (независимых хозяйствующих субъектов).

В соответствии с пунктом 6.1 Порядка расчет общего объема товарной массы в обороте за определенный период времени в продуктовых и географических границах рассматриваемого рынка и долей хозяйствующих субъектов на рынке осуществляется на основании основного показателя – объемов продаж (поставок) на рассматриваемом товарном рынке.

В соответствии с подпунктом «а» пункта 6.2 Порядка объем товарного рынка определяется как сумма объемов продаж данного товара хозяйствующими субъектами, действующими на рассматриваемом товарном рынке.

В соответствии с пунктом 6.3 Порядка доли хозяйствующих субъектов на товарном рынке рассчитывается как выраженное в процентах отношение показателя, характеризующего объем товарной массы, поставляемой данным хозяйствующим субъектом на рассматриваемый товарный рынок, к показателю, характеризующему объем рассматриваемого товарного рынка.

Доли хозяйствующих субъектов на товарном рынке определяются применительно к установленному временному интервалу, к виду рынка, к продуктовым и к географическим границам рассматриваемого товарного рынка, а также к составу хозяйствующих субъектов, действующих на товарном рынке анализируемого вида.

Согласно пункту 6.4 Порядка доля группы лиц на соответствующем товарном рынке определяется как сумма долей хозяйствующих субъектов,

действующих на одном товарном рынке и составляющих группу лиц в соответствии с частью 1 статьи 9 Закона о защите конкуренции.

Состояние конкурентной среды на анализируемых рынках оценивалось по следующим показателям:

- коэффициент рыночной концентрации (CR_n) – сумма долей на товарном рынке (выраженных в процентах) определенного числа (n) крупнейших хозяйствующих субъектов, действующих на данном рынке;

- индекс рыночной концентрации Герфиндаля-Гиршмана (НИ) Гиршмана — сумма квадратов долей на товарном рынке (выраженных в процентах) всех хозяйствующих субъектов, действующих на данном рынке.

В соответствии с пунктом 7.2 Порядка в зависимости от значений коэффициента рыночной концентрации и индекса рыночной концентрации Герфиндаля-Гиршмана выделяются следующие уровни концентрации товарного рынка:

- высокий – при $70\% \leq CR_3 \leq 100\%$ или $2000 \leq НИ \leq 10000$;
- умеренный – при $45\% \leq CR_3 \leq 70\%$ или $1000 \leq НИ \leq 2000$;
- низкий – при $CR_3 < 45\%$ или $НИ < 1000$.

Результаты анализа состояния конкуренции на отдельных товарных рынках и в отдельных секторах экономики, приведенные в данной главе, в полном объеме размещены на официальном сайте ФАС России.

4.1. Анализ состояния конкуренции на рынках в сфере транспорта и связи

4.1.1. Развитие конкуренции на рынках услуг почтовой связи

Основной задачей для развития конкуренции на рынках услуг почтовой связи является формирование стимулирующей среды, обеспечивающей конкурентные условия деятельности операторов почтовой связи.

ФАС России определены конкретные мероприятия, направленные на развитие конкуренции:

1. Развитие эффективной конкуренции на рынке предполагает создание недискриминационных условий деятельности для всех участников рынка, что способствует повышению инвестиционной привлекательности отрасли. ФАС России предлагает при определении сфер деятельности, в которых необходимо создать недискриминационные условия ведения предпринимательской деятельности, руководствоваться основными этапами оказания услуги почтовой связи, и установить «конкурентный нейтралитет» при осуществлении (реализации):

- транспортировки почтовых отправлений (магистральных, внутрирегиональных, местных), в том числе доступа к услугам перевозки третьих лиц;

- специальных прав в области эксплуатации транспортных средств;

- адресной доставки (доступ к почтовым ящикам);
- таможенных процедур;
- универсальной услуги почтовой связи;
- доставки социальных выплат, доставки периодических печатных изданий.

2. При регулировании необходимо обеспечить баланс реализации социальных гарантий государства в области предоставления доступных по месту получения и по цене услуг универсальной почтовой связи и эффективности деятельности операторов почтовой связи с учетом сложившейся конкурентной ситуации на рынке.

Конкуренция в крупных населенных пунктах достаточно развита и затраты почтовых операторов оптимизированы, а в сельской местности, труднодоступных населенных пунктах затраты почтовых операторов на доставку высоки и конкуренция практически отсутствует.

Для нивелирования сложившейся ситуации необходимо ввести право операторов почтовой связи на дифференциацию тарифов, учитывающую региональные особенности формирования затрат на ее оказание. В том числе, дифференциация тарифов может основываться на экономическом эффекте от объема и степени подготовки потребителем для пересылки (сортировки) почтовых отправлений.

В случае, когда государство принимает на себя обязательство обеспечивать предоставление социально значимой услуги почтовой связи в строго определенном сегменте, возмещение оператору почтовой связи целесообразно предоставлять только по факту оказания услуги почтовой связи в местностях, где отсутствует конкуренция. Те же принципы справедливы и при оказании услуг на смежных рынках – доставки периодических печатных изданий, доставки социальных выплат (пенсий и пособий).

3. Один из основных показателей эффективной конкуренции на рынке – возможность потребителя получить услугу у выбранного им оператора почтовой связи. Важной особенностью оказания услуг почтовой связи на территории Российской Федерации является необходимость использования инфраструктуры почтовой связи, которая находится в распоряжении/собственности одного оператора почтовой связи ФГУП «Почта России». Создание дублирующей инфраструктуры на всей территории страны представляется нецелесообразным.

ФАС России считает, что в целях создания условий для развития эффективной конкуренции на рынках услуг почтовой связи необходимо обеспечение недискриминационного доступа к инфраструктуре почтовой связи в тех местах, где такой доступ технологически возможно организовать.

В целях достижения эффективности реализации доступа к инфраструктуре представляется необходимым обеспечить оптимальное функционирование инфраструктуры почтовой связи, основанное на результатах технологического и экономического аудита.

4. Планом мероприятий («Дорожной картой») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» предусмотрено мероприятие по формированию Плана по развитию конкуренции на рынках услуг почтовой связи. ФАС России сформирован и предложен Минкомсвязи России проект Плана по

развитию конкуренции на рынках услуг почтовой связи, однако его рассмотрение приостановлено до рассмотрения проекта федерального закона «О почтовой связи».

4.1.2. Развитие конкуренции на рынках услуг сотовой связи (виртуальные операторы связи – MVNO) и обеспечение недискриминационного распространения информации по сетям электросвязи

Развитие конкуренции на рынках услуг электросвязи связано с эффективностью использования радиочастотного спектра, являющегося ограниченным ресурсом.

В условиях ограниченности ресурса радиочастотного спектра, целесообразно применять способы повышения конкуренции на рынке, не связанные с механическим увеличением количества операторов связи. В этой связи применение модели виртуальных операторов связи может способствовать повышению конкуренции.

Несмотря на закрепление в нормативных правовых документах (приказы Мининформсвязи России) самого факта существования модели виртуальных операторов, на территории Российской Федерации такая практика не получила развития.

В Российской Федерации виртуальные операторы появляются не в нишевых сегментах рынка для самостоятельного оказания услуг, как это происходит в других странах, а в «переходном» периоде перед планируемым слиянием компаний либо непосредственно после слияния в качестве инструмента для структурной и технологической оптимизации деятельности. Безусловно, в таком виде MVNO ни в коей мере не способствует развитию конкуренции.

Основываясь на анализе существующей ситуации, ФАС России заключает, что необходимо детализировать взаимоотношения операторов связи вплоть до установления обязанности для операторов, обладающих существенной рыночной долей, по допуску виртуальных операторов к собственной сетевой инфраструктуре.

Существует также проблема получения потребителями необходимой информации, так как требования по раскрытию информации о способах управления трафиком, необходимой для потребителей услуг и распространителей законного контента, не установлены.

Основополагающими принципами, соблюдение которых необходимо при реализации сетевого нейтралитета, являются:

- обеспечение права пользователей на выбор законного контента и услуг;
- прозрачность условий предоставления услуг для потребителей;
- право оператора осуществлять управление трафиком, передаваемым по его сети связи;
- прозрачность политики оператора связи в управлении трафиком, для потребителей и партнеров;
- возможность для пользователя выбора оператора связи, услуги которого в наибольшей степени отвечают его интересам.

ФАС России полагает, что управление трафиком операторами связи допустимо только в той мере, в какой это необходимо для предоставления услуг связи определенного качества.

Возможные случаи ограничения сетевого нейтралитета могут быть пресечены в рамках действующего антимонопольного законодательства, запрещающего недобросовестную конкуренцию, а также соглашения, согласованные действия хозяйствующих субъектов и действия доминирующих хозяйствующих субъектов, которые могут привести к ограничению конкуренции или ущемлению интересов иных лиц.

Для эффективной реализации принципов сетевого нейтралитета считаем необходимым в законодательстве Российской Федерации закрепить основные положения, определяющие:

- открытость способов управления трафиком, реализуемых оператором связи;
- недопустимость технически, технологически необоснованной дискриминации сервисов и приложений, в частности, недопустимость приоритезации, технологически и технически необоснованно дискриминирующей технологически сходные сервисы и приложения;
- обеспечение для операторов связи равных возможностей для управления трафиком.

Указанные положения, определяющие политику Российской Федерации в области сетевого нейтралитета, необходимо закрепить в нормативных правовых актах. Рассмотрение данного вопроса по предложению ФАС России включено в План мероприятий «Развитие конкуренции в сфере электросвязи» (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.02.2014 № 130-р).

4.1.3. Развитие конкуренции на рынке пассажирских перевозок автомобильным транспортом

Актуальность проблемы развития конкуренции на рынках пассажирских перевозок автомобильным транспортом по муниципальным и межмуниципальным маршрутам в первую очередь обусловлена проблемами допуска перевозчиков на рынки пассажирских перевозок, ростом стоимости проезда, социальным характером транспортных услуг.

Проведенный ФАС России анализ рынка пассажирских маршрутных внутригородских перевозок показал следующее.

1. Рынки муниципальных перевозок разделены по территориальному принципу и представляют собой совокупности локальных монополизированных рынков-маршрутов. Конкуренция имеет место на отдельно взятых маршрутах или параллельных участках нескольких маршрутов. Для пассажира, как правило, отсутствует возможность выбора перевозчиков.

2. Услуги различных видов городского транспорта можно считать взаимозаменяемыми услугами.

3. Ограничение доступа частных предприятий на рынок городских пассажирских перевозок имеет своим результатом увеличение стоимости перевозок.

4. Экономические барьеры доступа на рассматриваемые рынки в целом невысоки и легко преодолимы.

5. Административные барьеры труднопреодолимы.

Как правило, в крупных населенных пунктах существует несколько перевозчиков, т.е. рынки являются потенциально конкурентными. Различные виды пассажирских перевозок могут быть взаимозаменяемы при условии совпадения маршрута или части маршрута. Перевозки по заказам и перевозки легковыми такси не являются заменителями по тарифной политике и группам потребителей.

Значительное количество рынков пассажирских внутригородских перевозок можно отнести к числу высококонцентрированных – ввиду наличия, как правило, одного крупного перевозчика, чаще находящегося в государственной/муниципальной собственности.

Рынки пригородных и междугородных пассажирских перевозок автомобильным транспортом обладают в целом аналогичными общими характеристиками.

Условия доступа на рынок оказания услуг по осуществлению пассажирских перевозок автотранспортом.

К числу барьеров доступа на исследуемый рынок следует отнести:

1. Использование бюджетной поддержки для получения экономических и технологических преференций и обновления автобусного парка - предоставление прямых субсидий в рамках целевых программ развития транспорта, субсидий на перевозки льготных категорий пассажиров (фактически государственные нужды), либо сохранение прибыли в унитарном предприятии для реинвестирования в обновление парка.

2. Возможность установления барьеров для ведения деятельности в части регулирования доступа к инфраструктурным объектам - разворотные площадки, остановки общественного транспорта, ремонтные базы и автобусные парки и т.п.

3. Использование административных преференций, полученных для ограничения конкуренции на конкурсах за право обслуживания нового маршрута, в т.ч. через установление конкурсных критериев.

4. Избирательное получение финансовых преференций за выполнение социальных функций – перевозка граждан льготных категорий с компенсацией выпадающих доходов из средств бюджета. Частные операторы не получают компенсаций (либо получают их на минимальном уровне) и перевозка льготников является для них экономически невыгодной.

5. Установление барьеров для входа на рынок в части организации новых маршрутов, согласования проектов (паспортов) маршрутов, а также барьеров ведения деятельности на конкретных маршрутах (в части возможности инициирования закрытия действующих маршрутов или усиления/противодействия конкуренции в рамках конкретного маршрута.

Порядок открытия новых маршрутов носит разрешительный характер, при этом:

- отсутствуют четкие условия согласования маршрутов для работы на них одного или нескольких операторов либо отказа в согласовании;
- основания для расторжения действующего договора на реализацию проекта организации движения по маршруту носят неопределенный характер и фактически могут быть применены практически к любому перевозчику для выставления эксплуатируемого им маршрута на новый конкурс.

Кроме того, дополнительными факторами, сдерживающими развитие рынка и создающими предпосылки для использования неконкурентных стратегий, являются факторы, обусловленные инфраструктурными ограничениями, а именно:

- недостаточная пропускная способность дорожного хозяйства;
- ограничения улично-дорожной сети на участках расположения остановочных пунктов, транспортно-пересадочных узлов, автостанций, автовокзалов и т.п.;
- планировочная структура дорожной сети.

Ряд факторов, препятствующих развитию конкуренции могут быть устранены в долгосрочной перспективе путем развития дорожно-уличной инфраструктуры. Другие ограничения могут быть устранены путем совершенствования правового регулирования в рассматриваемой сфере.

Эффективному функционированию рынка пассажирских перевозок автотранспортом, развития конкуренции, формированию единообразия в правоприменительной практике препятствует, в первую очередь, отсутствие (на уровне федерального законодательства) положений, определяющих порядок и критерии допуска хозяйствующих субъектов на рынок оказания транспортных услуг.

В настоящее время такие положения разработаны в проекте федерального закона «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по межрегиональным, межмуниципальным и муниципальным маршрутам и о внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». В настоящее время данный законопроект с учетом, в том числе замечаний и предложений ФАС России, подготовлен ко второму чтению в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

4.1.4. Развитие конкуренции в пассажирском железнодорожном сообщении

4.1.4.1. Изменение состояния конкуренции на рынках в сфере транспортных услуг, анализ которых проводился ФАС России в 2012 году

В 2012 г. в докладе о состоянии конкуренции был представлен анализ состояния конкуренции на рынке услуг по деповскому и капитальному ремонту грузовых вагонов. Согласно данному анализу доля группы лиц ОАО «РЖД» на

рынке деповского и капитального ремонта грузовых вагонов в географических границах Российской Федерации составляла 74,5 %, иных хозяйствующих субъектов – 25,5 %. Ситуация на указанном рынке за 2013 год не изменилась, поскольку основные ремонтные мощности находятся в группе лиц ОАО «РЖД».

Вместе с тем, 2 июля 2014 года подписаны соответствующие распоряжения Правительства Российской Федерации о продаже ОАО «ВРК-2», ОАО «ВРК-3».

Также в 2012 году был представлен анализ рынка текущего отцепочного ремонта грузовых вагонов. Доля группы лиц ОАО «РЖД» на указанном товарном рынке составляла около 97 %. Ситуация в 2013 году не изменилась.

Вместе с тем, ФАС России неоднократно отмечал следующее.

В рамках реализации структурной реформы железнодорожного транспорта, Целевой модели рынка грузовых железнодорожных перевозок на период до 2015 года к числу наиболее актуальных вопросов совершенствования тарифов на грузовые железнодорожные перевозки отнесена разработка правил установления тарифов, применяемых в отдельных сегментах рынка железнодорожных транспортных услуг и в их числе на предоставление услуги по текущему отцепочному ремонту грузовых вагонов (далее - ТОР).

В соответствии с Техническим регламентом о безопасности инфраструктуры железнодорожного транспорта (далее - Технический регламент), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 15.07.2010 № 525 (вступает в силу через 3 года с даты официального опубликования), а также Техническим регламентом Таможенного союза «О безопасности инфраструктуры железнодорожного транспорта» (ТР ТС 003/2011; вступает в силу через 3 года с даты официального опубликования), утвержденным Решением Комиссии Таможенного союза от 15.07.2011 № 710, пункты текущего отцепочного ремонта (пункт 18 приложения № 1 к Техническому регламенту) отнесены к составным частям подсистем инфраструктуры железнодорожного транспорта.

Учитывая изложенное, необходимо внести изменения в приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 31.12.2010 г. № 311 «Об утверждении порядка ведения раздельного учета доходов, расходов и финансовых результатов по видам деятельности, тарифным составляющим и укрупненным видам работ Открытого акционерного общества «Российские железные дороги» (далее - Порядок учета), в частности, в Классификаторе доходов из подраздела 1.6.1 «Ремонт грузовых вагонов клиентов» исключить статьи №№ 06000 «Текущий ремонт грузовых вагонов общего парка с отцепкой (ТР-2) при предоставлении вагона сторонней организацией и выполнении ремонта за ее счет», 06004 «Текущий ремонт грузовых вагонов клиентов с отцепкой (ТР-2)», 06008 «Текущий отцепочный ремонт грузовых вагонов клиентов при подготовке под погрузку (ТР-1)» и осуществлять учет доходов по указанным статьям в разделе 1.2 «Предоставление услуг инфраструктуры».

При формировании ведомственных документов ОАО «РЖД» негативным образом сказывается отсутствие в настоящее время нормативного акта Министерства транспорта Российской Федерации, регламентирующего состав работ, выполняемых при техническом обслуживании (ТО) грузовых вагонов и

оплачиваемого в составе провозного тарифа, а также отсутствие Перечня ремонтных работ, выполняемых при ТР-1 и ТР-2.

Вследствие указанного имеют место случаи неоправданного перераспределения ремонтных работ между техническим обслуживанием (ТО), ТР-1 и ТР-2 таким образом, что отдельные работы, выполняемые на производственных мощностях ОАО «РЖД» при ТО, неоправданно классифицируются как ремонтные, выполняемые на производственных мощностях при ТР-1 и ТР-2.

В целях регламентации состава ремонтных работ предлагается дополнить пункт 4 Постановления Правительства Российской Федерации от 05.08.2009 № 643 «О государственном регулировании и контроле тарифов, сборов и платы в отношении работ (услуг) естественных монополий в сфере железнодорожного транспорта» подпунктом «д», изложив его в следующей редакции:

«Текущий отцепочный ремонт грузовых вагонов, выполняемый на пунктах текущего отцепочного ремонта в объеме:

текущего ремонта порожних грузовых вагонов при подготовке под погрузку (ТР-1);

текущего ремонта грузовых вагонов с отцепкой (ТР-2)».

В целях обеспечения баланса интересов пользователей услугами железнодорожного транспорта в лице собственников частных грузовых вагонов и владельца инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования предлагается поручить заинтересованным органам исполнительной власти принять соответствующие меры по решению вопросов, касающихся предоставления услуг по текущему отцепочному ремонту грузовых вагонов на производственных мощностях ОАО «РЖД».

Также в Докладе о состоянии конкуренции за 2012 год представлялся ряд мероприятий на рынке грузовых железнодорожных перевозок, необходимых для развития конкуренции на указанном рынке, в том числе:

создание коммерческой инфраструктуры рынка грузовых железнодорожных перевозок в целях установления взаимодействия хозяйствующих субъектов - участников товарных рынков в указанной сфере и согласования процедур взаимодействия на основе рыночных методов в соответствии с действующим законодательством.

ФАС России в целях исполнения поручения Президента Российской Федерации В.В. Путина № ВП-П9-1ПР от 24.01.2012 в 2013 году создана рабочая группа при Экспертном совете по железнодорожному транспорту при ФАС России для рассмотрения вопросов в рамках реализации поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по формированию коммерческой инфраструктуры рынка в сфере железнодорожного транспорта. Членами рабочей группы являются участники перевозочного процесса (грузовладельцы, железнодорожные операторы, вагоностроители и иные некоммерческие объединения). Федеральные органы исполнительной власти и ОАО «РЖД» не участвуют в работе рабочей группы, в то время как ФАС России были направлены письма с предложениями о включении в состав указанной рабочей группы их представителей.

В 2013-2014 гг. проведено 5 заседаний рабочей группы. По результатам решений рабочей группы членами рабочей группы разработан сайт Коммерческой инфраструктуры рынка в сфере грузовых железнодорожных перевозок.

На сайте предусмотрена возможность раскрытия следующей информации:

1. Информационные сведения о Коммерческой инфраструктуре рынка в сфере грузовых железнодорожных перевозок.

2. Модульная разбивка сайта: модуль – «Размещение подвижного состава на путях необщего пользования», модуль – «Организованные торги по предоставлению вагонов», модуль – «Терминальных услуг», модуль – «Регулярных грузовых поездов», модуль – «Локомотивная тяга», др.

В настоящее время на сайте реализована первая очередь проекта – запущен и работает в тестовом режиме система организованной торговли услугами по отстою грузовых вагонов на путях необщего пользования (модуль «Размещение подвижного состава на путях необщего пользования»).

Пользователями модуля могут являться операторы, которые хотят разместить свой подвижной состав на путях необщего пользования («отстой вагонов») и собственники путей необщего пользования, которые готовы продавать операторам услугу по отстою вагонов, а также грузовладельцы.

В рамках работы по разработке плана мероприятий по развитию конкуренции на железнодорожном транспорте ФАС России предложено рассмотреть и утвердить план мероприятий по созданию Коммерческой инфраструктуры рынка в сфере железнодорожного транспорта.

4.1.4.2. Развитие конкуренции на рынке перевозок пассажиров железнодорожным транспортом в дальнем следовании

В настоящее время на рынке пассажирских железнодорожных перевозок в дальнем следовании осуществляют деятельность ряд перевозчиков: **ОАО «РЖД»** (скоростное движение: Москва-Санкт-Петербург; Москва—Нижний Новгород); **ОАО «ФПК»** (создано ОАО «РЖД» в 2010 году в рамках проведения реформ на железнодорожном транспорте; перевозка пассажиров в дальнем следовании по всей территории РФ, за исключением Сахалина, Якутии); **ЗАО ТК «Гранд Сервис Экспресс»** («Москва – Санкт-Петербург», вагоны: люкс, купе); **ООО «Тверской экспресс»** («Москва – Санкт-Петербург»; вагоны купе, Эконом-класс, Бизнес-класс), **ЗАО «ТрансКлассСервис»** (вагоны купе и СВ, маршруты: «Москва –Ростов», «Москва – Волгоград», «Москва – Киров», «Москва – Ижевск», «Москва – Кисловодск», «Москва – Йошкар Ола», «Москва – Псков», «Москва – Саратов», «Москва-Пенза», «Москва – Ульяновск», «Москва – Екатеринбург», «Москва – Чебоксары», «Москва-Череповец», «Адлер – Москва», «Москва – Нижневартовск»), **ОАО «Пассажирская компания «Сахалин»** (ОАО «РЖД» - 99 %; «Южно-Сахалинск - Ноглики», «Южно-Сахалинск — Тымовск», «Корсаков — Томари», «Томари — Корсаков»); **ОАО «Железные дороги «Якутии»** (ОАО «РЖД» - 50 %; по территории Республики Саха (Якутия).

Информация по перевозкам пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в дальнем следовании представлена в таблице 4.1.

Таблица 4.1.

Годы	Совокупное падение пассажирских перевозок за 2007-2013 гг. – 18,36 %						
	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Пассажирские перевозки железнодорожным транспортом (млн.чел.) в <u>дальнем следовании</u>	135,6	131,4	119,6	114,6	112,5	116,2	110,7
% текущего года к предыдущему		-3,1	-9	-4,5	-1,8	3,2	-4,8

В целях обеспечения баланса спроса и предложения на пассажирские железнодорожные перевозки, удовлетворения платежеспособного спроса населения по перевозкам, восстановления конкурентоспособности железнодорожного транспорта ФАС России предлагает ряд мероприятий, направленных на улучшение ситуации, в частности:

1. Проведение мероприятий, направленных на оптимизацию расходов (затрат) перевозчиков (в том числе проведение закупок товаров (работ, услуг) для осуществления регулируемой деятельности в соответствии с требованиями Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», Закона защите конкуренции и проведение ежегодного контроля финансово-хозяйственной деятельности перевозчиков, в том числе контроля расходов перевозчиков, учитываемых при установлении регулируемого тарифа.

2. Модернизация законодательной базы, регулирующей пассажирские перевозки железнодорожным транспортом общего пользования.

Модернизация законодательства должна быть направлена на:

2.1. установление стандартов оказания услуг перевозки, в том числе минимальные социальные транспортные стандарты;

2.2. актуализацию методов и принципов тарифообразования на перевозки пассажиров железнодорожным транспортом, в том числе определения критериев отнесения перевозки пассажиров к регулируемой дифференциации тарифов в зависимости от местонахождения в вагоне (верхняя, нижняя, боковая полка, др.), с учетом «профиля» динамических цен сопоставимых рынков;

2.3. закрепление обязанности перевозчиков по удовлетворению платежеспособного спроса населения Российской Федерации на железнодорожные перевозки, исходя из приоритетности для перевозчика социально значимых перевозок (законодательно закрепить понятие социально значимая пассажирская перевозка), которая учитывается перевозчиком при формировании составности поездов и графика их движения для перевозки пассажиров;

2.4. разработку и ведение реестра маршрутов пассажирского сообщения в дальнем следовании (на федеральном уровне — Минтранс России), в пригородном сообщении (на региональном уровне — субъекты РФ) с разбивкой по категориям маршрутов: безальтернативный маршрут пассажирского железнодорожного сообщения, маршрут пассажирского сообщения с наличием перевозчиков различными видами транспорта; маршрут пассажирского сообщения с доминирующим положением железнодорожного транспорта.

3. Рассмотреть возможность введения динамического ценообразования на проездные документы (билеты) для проезда в вагонах купе, СВ поездов дальнего следования на маршрутах с наличием межвидовой конкуренции, в целях обеспечения потребностей населения в перевозках и перераспределения пассажиропотока между плацкартными, общими вагонами, вагонами купе, СВ, иными видами транспорта (авто-; авиаперевозки) по итогам анализа результатов «пилотного проекта динамического ценообразования» на всей сети железных дорог.

В частности, с 2013 года ФАС России и ОАО «ФПК» осуществляется реализация пилотного проекта программы «динамического ценообразования» на проездные документы (билеты) на поезда дальнего следования в вагоны с местами для сидения, купе, СВ, люкс (стоимость проездных документов (билетов) в указанные типы вагонов определяется перевозчиком самостоятельно).

Указанная программа применяется на маршрутах с наличием межвидовой конкуренции (перевозки пассажиров железнодорожным, авто- и авиатранспортом) и направлена на развитие конкуренции на рынке услуг пассажирских перевозок различными видами транспорта.

Программа «динамического ценообразования» применяется только в дерегулированном сегменте пассажирских перевозок железнодорожным транспортом общего пользования в поездах дальнего следования. Пилотный полигон проекта в 2013 году включал 120 скорых и пассажирских поездов, курсирующих по 20 направлениям. Маршруты были отобраны, исходя из условий развитой конкуренции с другими видами транспорта: с даты отправления — **1 марта 2013 г.:** Москва – Санкт-Петербург – Москва, Москва – Нижний Новгород – Москва, Москва – Воронеж – Москва, Москва – Смоленск – Москва, Санкт-Петербург – Нижний Новгород – Санкт-Петербург, Санкт-Петербург – Воронеж – Санкт-Петербург; маршруты второго этапа, с даты отправления **26 мая 2013 г.:** Москва – Адлер – Москва, Москва – Ростов-на-Дону – Москва, Москва – Екатеринбург – Москва, Москва – Архангельск – Москва, Москва – Чебоксары – Москва, Москва – Волгоград – Москва, Москва – Мурманск – Москва, Москва – Самара – Москва, Москва – Казань – Москва, Москва – Кисловодск – Москва, Санкт-Петербург – Адлер – Санкт-Петербург, Санкт-Петербург – Волгоград – Санкт-Петербург, Санкт-Петербург – Самара – Санкт-Петербург, Санкт-Петербург – Кисловодск – Санкт-Петербург.

Благодаря внедрению системы динамического ценообразования в 2013 году ОАО «ФПК» наблюдался прирост пассажиров в дерегулируемом сегменте перевозок по данным поездам до 3% по сравнению с 2012 г., в то время, как в

дерегулированном сегменте остальных поездов отмечено снижение пассажиропотока до 95 %.

Технология динамического ценообразования на проездные документы (билеты) в дерегулируемый сегмент поездов дальнего следования заключается в установлении стоимости проездных документов в зависимости от темпов продажи проездных документов, прогноза спроса по всем сегментам перевозки, действий конкурентов и других рыночных факторов.

Согласно распоряжению ОАО «ФПК» от 10.04.2013 № 440 тарифный интервал с учетом гибкого графика регулирования тарифов составляет -40% / +30 % от базового тарифа.

На всех поездах «пилотного полигона» устанавливается режим продажи «зима+», что предусматривает возможность реализации проездных документов на всех станциях по маршруту следования поезда без применения временных и технологических ограничений.

4. Введение механизма адресного субсидирования перевозок пассажиров различными видами транспорта (в том числе определение принципов и методов субсидирования, показателей, используемых для контроля выделения и использования субсидий) и определение этапов его внедрения.

4.1.4.3. Развитие конкуренции на рынке перевозок пассажиров железнодорожным транспортом в пригородном сообщении

В рамках реформирования железнодорожного транспорта ОАО «РЖД» совместно с органами местного самоуправления создано 26 пригородных пассажирских компаний (ППК), осуществляющих деятельность по перевозке пассажиров в пригородном железнодорожном сообщении (на расстояние до 200 км). У пассажиров имеется возможность выбора услуги: либо стандартная услуга по регулируемой государством цене, либо проезд в вагоне повышенной комфортности по рыночной цене.

Необходимо отметить, что ППК созданы с уставным капиталом 100 тыс. руб., без передачи им подвижного состава. ППК арендуют у ОАО «РЖД» подвижной состав и поезда бригады, ОАО «РЖД» оказывает им услуги по ремонту предоставляемого подвижного состава.

В законодательной базе, применяемой при формировании и применении тарифов на пригородные пассажирские перевозки, отсутствуют акты, регламентирующие порядок расчета стоимости услуг (работ) по предоставлению в аренду подвижного состава и поездных бригад, ремонту предоставляемого подвижного состава, что приводит к увеличению тарифов на пригородные пассажирские перевозки.

Информация по перевозкам пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении представлена в таблице 4.2.

В целях улучшения ситуации на рынке пригородных пассажирских перевозок необходимо:

1) установление тарифов на пригородные пассажирские перевозки на федеральном уровне (закрепление полномочий по контролю за установленными субъектами Российской Федерации тарифами за ФСТ России);

2) установление порядка расчета стоимости услуг (работ) по предоставлению в аренду подвижного состава и поездных бригад, ремонту предоставляемого подвижного состава (нормативный правовой акт);

3) разработка Правил перевозок пассажиров, багажа, грузобагажа железнодорожным транспортом, содержащих: стандарты оказания услуг перевозки; соотношения количества пригородных электропоездов и пригородных электропоездов повышенной комфортности; порядок расчета стоимости абонементного билета (взамен приказа МПС России № 30);

4) пресечение безбилетного проезда и, соответственно, сокращение убыточности пригородных перевозок: внесение изменений в Федеральный закон «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации», предусматривающих уплату пассажиром гражданско-правового штрафа перевозчику в случае безбилетного проезда и устанавливающих величину указанного штрафа;

5) оптимизация маршрутной сети перевозок с участием субъектов РФ и с учетом всех видов транспорта;

6) гибкое ценообразование (различные виды абонементов, цены на билеты в зависимости от дня недели, т.п.);

7) оценка эффективности деятельности ППК, в том числе по количеству снижения безбилетников;

8) льготное налогообложение (0 % НДС) пригородных пассажирских перевозок (в настоящее время РЖД закладывает НДС в услуги аренды подвижного состава; при МПС России на пригородные пассажирские перевозки НДС не взимался).

Таблица 4.2.

Годы	Совокупное падение пригородных пассажирских перевозок за 2007-2013 гг. – 15,4 %						
	2007г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Пассажирские перевозки железнодорожным транспортом (млн.чел.) <u>в пригородном сообщении</u>	1146,4	1164,6	1017,4	832,4	880,5	942,8	970,3
% текущего года к предыдущему		1,6	-12,6	-18,2	5,8	7,1	2,9

4.1.5. Анализ рынка транспортировки нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации

Временной интервал исследования: 2011 год – 1 полугодие 2012 года.

Результаты опроса хозяйствующих субъектов показали, что:

- транспортировка нефти осуществлялась при помощи трубопроводного, железнодорожного и водного видов транспорта;

- транспортировка нефтепродуктов осуществлялась при помощи трубопроводного, железнодорожного, автомобильного и водного транспорта.

Продуктовые границы рынка перевозки (транспортировки) **нефти** в целом определены как совокупность услуг по транспортировке нефти трубопроводным, железнодорожным и водным транспортом. Продуктовые границы рынка перевозки (транспортировки) **нефтепродуктов** в целом определены как совокупность услуг по транспортировке нефтепродуктов трубопроводным, железнодорожным, водным и автомобильным транспортом.

Географические границы всех рынков транспортировки нефтепродуктов и нефти с разбивкой по видам транспорта – территория Российской Федерации.

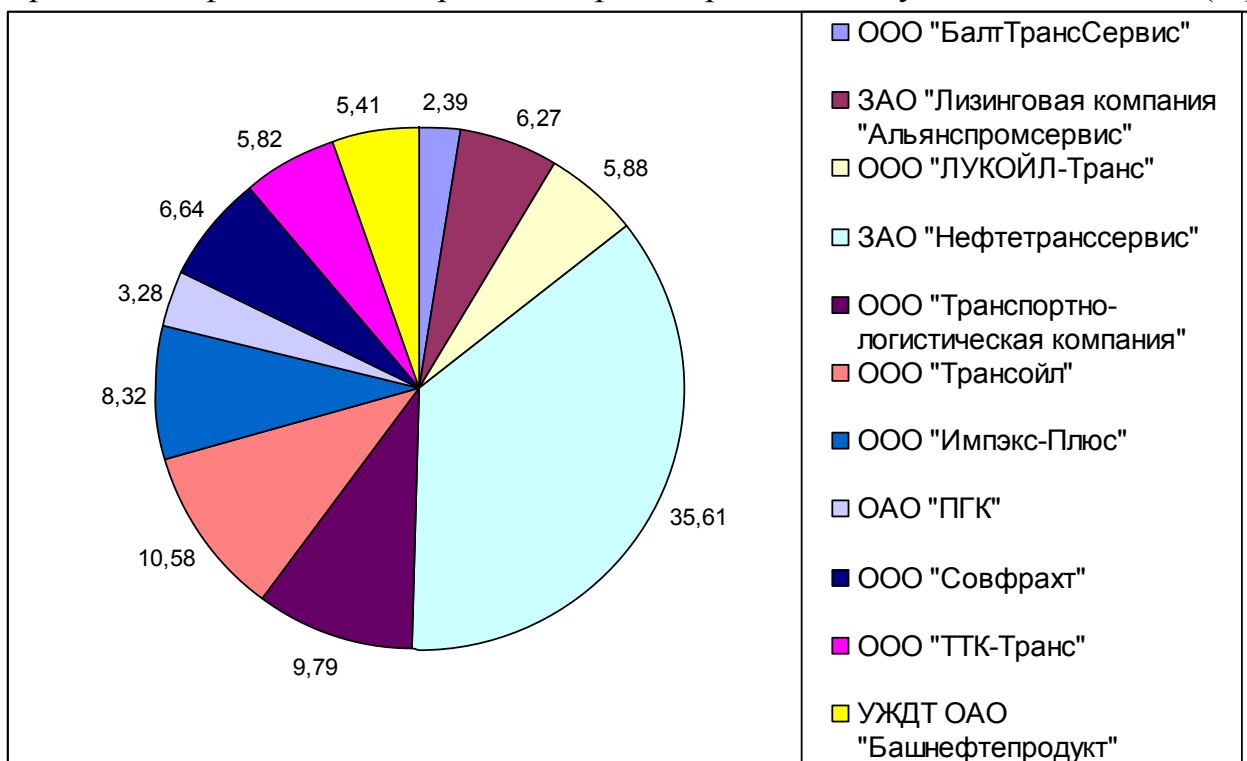
Основной вид транспорта при перевозке (транспортировке) нефти – трубопроводный, (доля в 2011 году – 93,94%, в I полугодии 2012 года – 93,99% всей нефти). Доля железнодорожного транспорта в 2011 году составила 5,92%, в I полугодии 2012 года – 5,89%. Доля водного транспорта в 2011 году составила – 0,13%, в I полугодии 2012 года – 0,12%.

Перевозка (транспортировка) нефтепродуктов осуществляется трубопроводным, железнодорожным, водным и автомобильным транспортом. Основной вид транспорта – железнодорожный (доля в 2011 году – 79,8% всех нефтепродуктов). Доля трубопроводного транспорта в 2011 году составила 14,5%, доля автомобильного транспорта – 4,9%, доля водного транспорта - 0,85%.

Рынки транспортировки нефти и нефтепродуктов трубопроводным транспортом являются высококонцентрированными. Наибольшей рыночной силой на данных рынках обладает ОАО «АК «Транснефть», доля которого в 2011 году составляла 100% (нефть) и 91% (нефтепродукты).

Рисунок 4.1.

Доли поставщиков (продавцов) услуг по предоставлению вагонов–цистерн для перевозки нефти железнодорожным транспортом в I полугодии 2012 года (%).

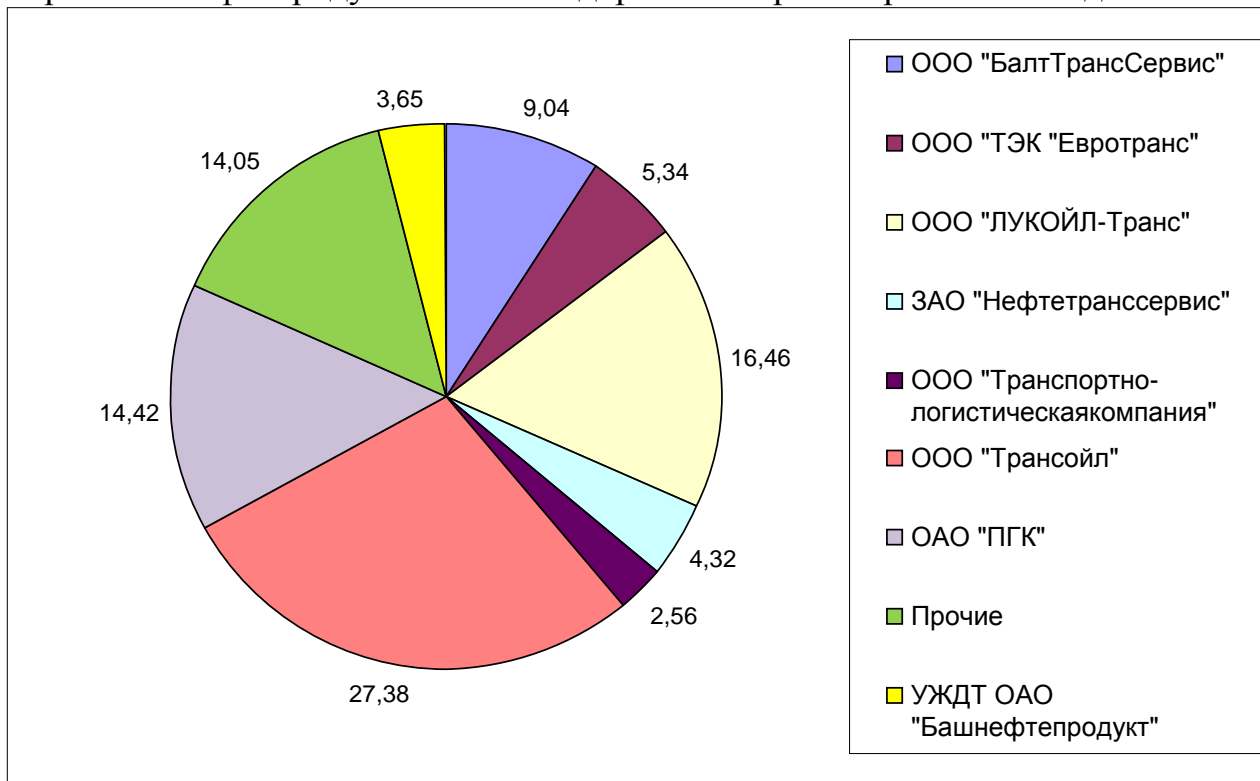


Рынки услуг предоставления вагонов-цистерн для перевозки нефти железнодорожным транспортом являются умеренно концентрированными. Крупнейшие хозяйствующие субъекты: ЗАО «Нефтетранссервис», ООО «Трансойл» и ООО «Транспортно-логистическая компания», суммарная доля которых превышает 50%.

На рынке услуг предоставления вагонов-цистерн для перевозки нефтепродуктов железнодорожным транспортом крупнейшие хозяйствующие субъекты: ООО «Трансойл», ОАО «ЛУКОЙЛ-Транс» и ООО «ПГК», суммарная доля которых также превышает 50%.

Рисунок 4.2.

Доли поставщиков (продавцов) услуг по предоставлению вагонов-цистерн для перевозки нефтепродуктов железнодорожным транспортом в I п/годии 2012 г. (%).



Рынки перевозки нефти и нефтепродуктов водным транспортом являются высококонцентрированными. В 2011 году на рынке перевозки нефти водным транспортом осуществляли деятельность 2 хозяйствующих субъекта: ООО «ПАЛМАЛИ» и ОАО «Иртышское пароходство», в I полугодие 2012 года - только ООО «ПАЛМАЛИ».

На рынке перевозки нефтепродуктов водным транспортом наибольшую рыночную силу в исследуемый период времени имели ООО «ПраймШиппинг», ООО «Донбункер» и ООО «РейнбоуЛоджистик», имевшие в 2011 году совокупную долю на рынке более 90% и более 80% в I полугодии 2012 года.

Рынок перевозки нефтепродуктов автомобильным транспортом является низко концентрированным. Крупнейшие хозяйствующие субъекты: в 2011 году – ЗАО «АТП-3», ОАО «ЛК-Транс-Авто» и ООО «Мега-Транс» с

совокупной долей 31,17%; в I полугодии 2012 года - ОАО «ЛК-Транс-Авто», ООО «АТП-Спецнефтетранс» и ООО «Мега-Транс» с совокупной долей 30,9%.

Рисунок 4.3.

Доли поставщиков (продавцов) услуг на рынке перевозки нефтепродуктов водным транспортом в I полугодии 2012 года (%).

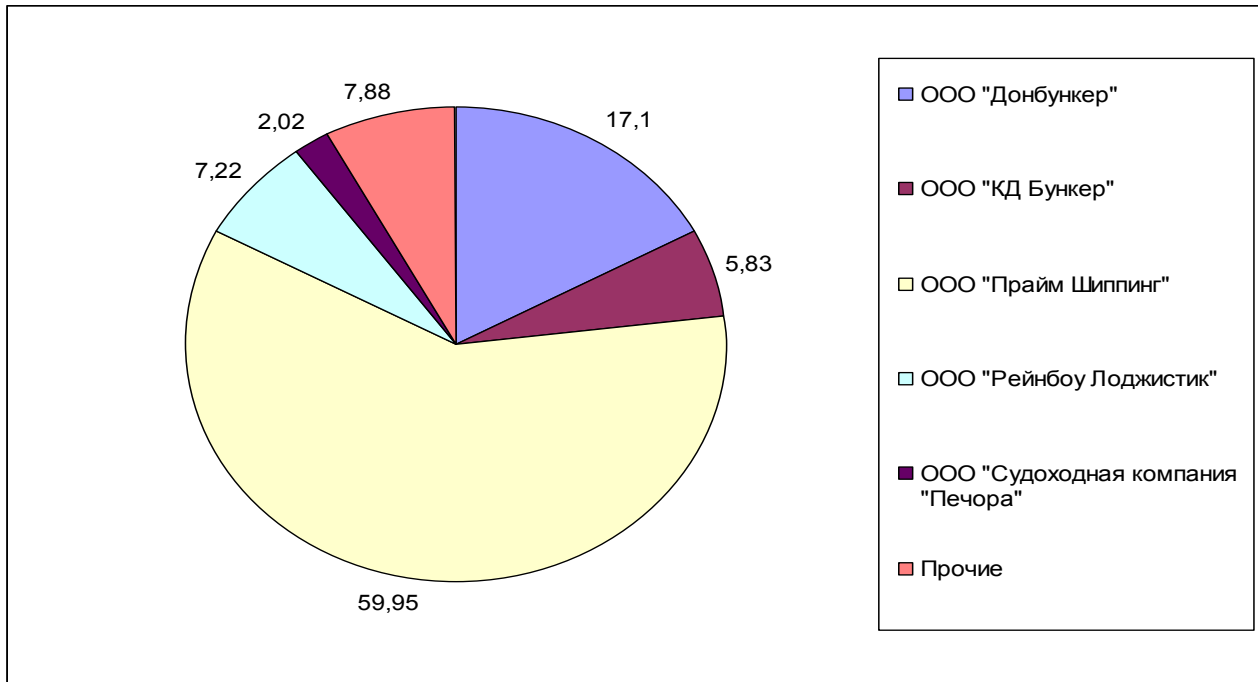
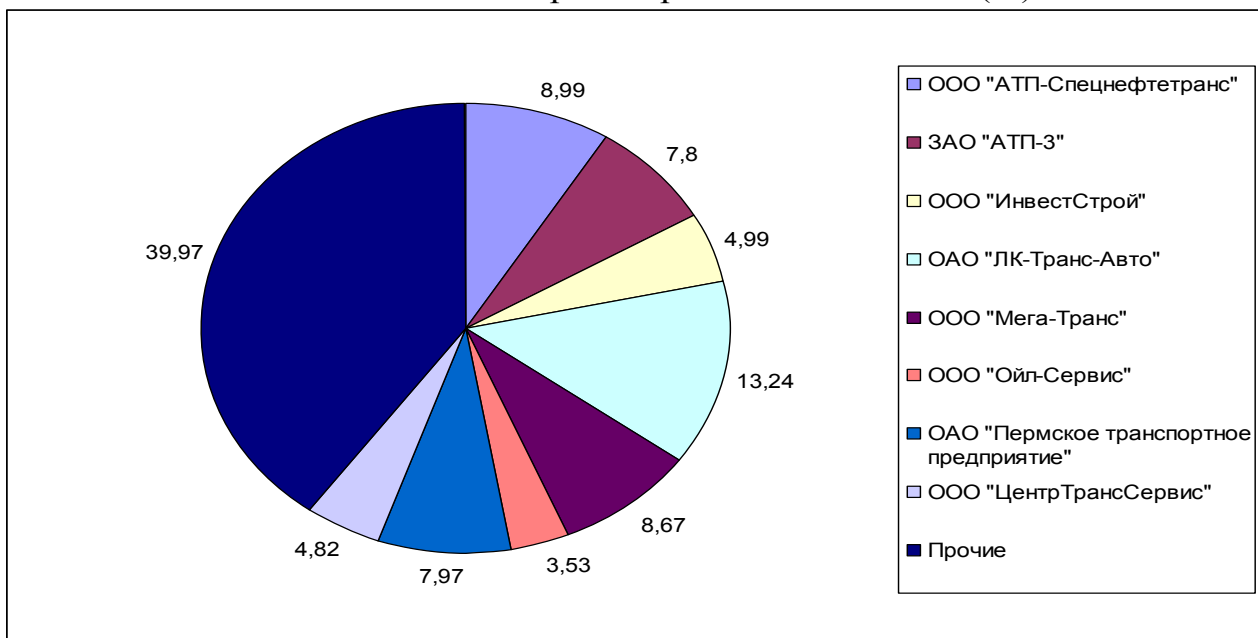


Рисунок 4.4.

Доли поставщиков (продавцов) услуг на рынке перевозки нефтепродуктов автомобильным транспортом в I п.г. 2012 г. (%).



Рынки транспортировки (перевозки) нефти и нефтепродуктов трубопроводным и водным транспортом – рынки с неразвитой конкуренцией, рынки перевозки нефти и нефтепродуктов железнодорожным транспортом – рынки с недостаточно развитой конкуренцией, рынок перевозки нефтепродуктов автомобильным транспортом – рынок с развитой конкуренцией.

Согласно данным, полученными в ходе исследования и в соответствии с частью 3 статьи 5 Закона о защите конкуренции, во временной период исследования занимали доминирующее положение следующие хозяйствующие субъекты:

- ОАО «АК «Транснефть» на рынках транспортировки нефти и нефтепродуктов в 2011 году – I полугодии 2012 года;
- группы лиц ЗАО «Нефтетранссервис», ООО «Трансойл», ООО «Транспортно-логистическая компания» на рынке услуг предоставления вагонов-цистерн для перевозки нефти железнодорожным транспортом в 2011 году – I полугодии 2012 года (коллективное доминирование);
- группы лиц ООО «Трансойл», ООО «ЛУКОЙЛ-Транс», ОАО «ПГК» на рынке услуг предоставления вагонов-цистерн для перевозки нефтепродуктов железнодорожным транспортом в 2011 году – I полугодии 2012 года (коллективное доминирование);
- группы лиц ООО «ПАЛМАЛИ» и ОАО «Иртышское пароходство» на рынке перевозки нефти в 2011 году (коллективное доминирование) и ООО «ПАЛМАЛИ» в I полугодии 2012 года;
- группы лиц ООО «ПраймШиппинг», ООО «Донбункер», ООО «РейнбоуЛоджистик» на рынке перевозки нефтепродуктов водным транспортом в 2011 году – I полугодии 2012 года (коллективное доминирование).

Для облегчения доступа на рынки услуг предоставления вагонов-цистерн для перевозки нефти и нефтепродуктов **железнодорожным транспортом** следует:

- модернизировать законодательство в сфере грузовых перевозок с учетом необходимости гармонизации в рамках ЕЭП и сложившейся рыночной ситуации;
- развивать инфраструктуру железнодорожного транспорта;
- создать коммерческую инфраструктуру рынка грузовых перевозок в целях более эффективного и справедливого функционирования данного рынка.

Для облегчения доступа на рынки услуг перевозки нефти и нефтепродуктов **водным транспортом** следует:

- развивать нормативную правовую базу, регулирующую сферу перевозки грузов водным транспортом, в частности, путем принятия постановлений Правительства Российской Федерации «о порядке недискриминационного доступа в морских, речных портах и транспортных терминалах», и «о порядке доступа к услугам по использованию инфраструктуры внутренних водных путей»;
- развивать инфраструктуру морских и речных портов и внутренних водных путей;
- развивать судостроение (речные, морские танкеры) для обновления имеющегося флота.

4.2. Анализ состояния конкуренции на рынках топливно-энергетических ресурсов

4.2.1. Оптовый рынок автомобильных бензинов

Для анализа качественных, технических и иных характеристик, в том числе эксплуатационных показателей, для целей проводимого исследования сопоставлены показатели бензина автомобильного и дизельного топлива.

Оптовая реализация нефтепродуктов (в т.ч. автомобильных бензинов) принципиально отличается от розничной реализации не только объемом партий, но и требованиями, предъявляемыми к данной деятельности.

Покупатели - перепродавцы автомобильных бензинов осуществляют розничную торговлю ими на автозаправочных станциях путем отпуска в баки автотранспортных средств и тару розничных потребителей.

Анализ условий и способа оптовой реализации автомобильных бензинов, проведенный на основе информации, представленной нефтяными компаниями, предусматривает поставку нефтепродуктов грузополучателям:

- с нефтеперерабатывающего завода;
- водным, трубопроводным, железнодорожным, автомобильным транспортом.

Географические границы рынка оптовой реализации бензинов автомобильных - территория Российской Федерации.

Хозяйствующими субъектами, постоянно приобретающим бензины автомобильные, являются юридические и физические лица - хозяйствующие субъекты, покупающие указанные товары для профессионального использования (транспортные предприятия, котельные и т. д.) или для перепродажи.

Общий объем товарных ресурсов рынка за изучаемый период определен как сумма объемов отгрузки с нефтеперерабатывающих заводов бензинов автомобильных хозяйствующими субъектами (за исключением нефтеперерабатывающих заводов, поставляющих на внутренний рынок Российской Федерации менее 1%), действующими на рассматриваемом товарном рынке в пределах установленных географических границ рынка. Объемы поставок бензинов автомобильных в натуральном выражении и доли хозяйствующих субъектов - продавцов приведены на рисунке 2.1.

Для четырех крупнейших ВИНК (вертикально-интегрированная нефтяная компания) учитывалось следующее:

ОАО «НК «Роснефть». Учитывались поставки нефтепродуктов с НПЗ, входящих в состав ВИНК (ООО «РН-Туапсинский НПЗ»; ООО «РН-Комсомольский НПЗ»; ОАО «Ачинский нефтеперерабатывающий завод»; ОАО «Куйбышевский НПЗ»; ОАО «Новокуйбышевский НПЗ»; ОАО «Сызранский НПЗ»; ОАО «Ангарская НК»; ЗАО «Рязанский НПК»; ОАО «Саратовский НПЗ»), а также с ОАО «Славнефть-Ярославнефтеоргсинтез» (50%).

ОАО «ЛУКОЙЛ». Учитывались поставки с НПЗ, входящих в состав ВИНК (ООО «ЛУКОЙЛ – Волгограднефтепереработка»; ООО «ЛУКОЙЛ – ПНОС»; ООО «ЛУКОЙЛ – Нижегороднефтеоргсинтез»; ООО «ЛУКОЙЛ – УНП»).

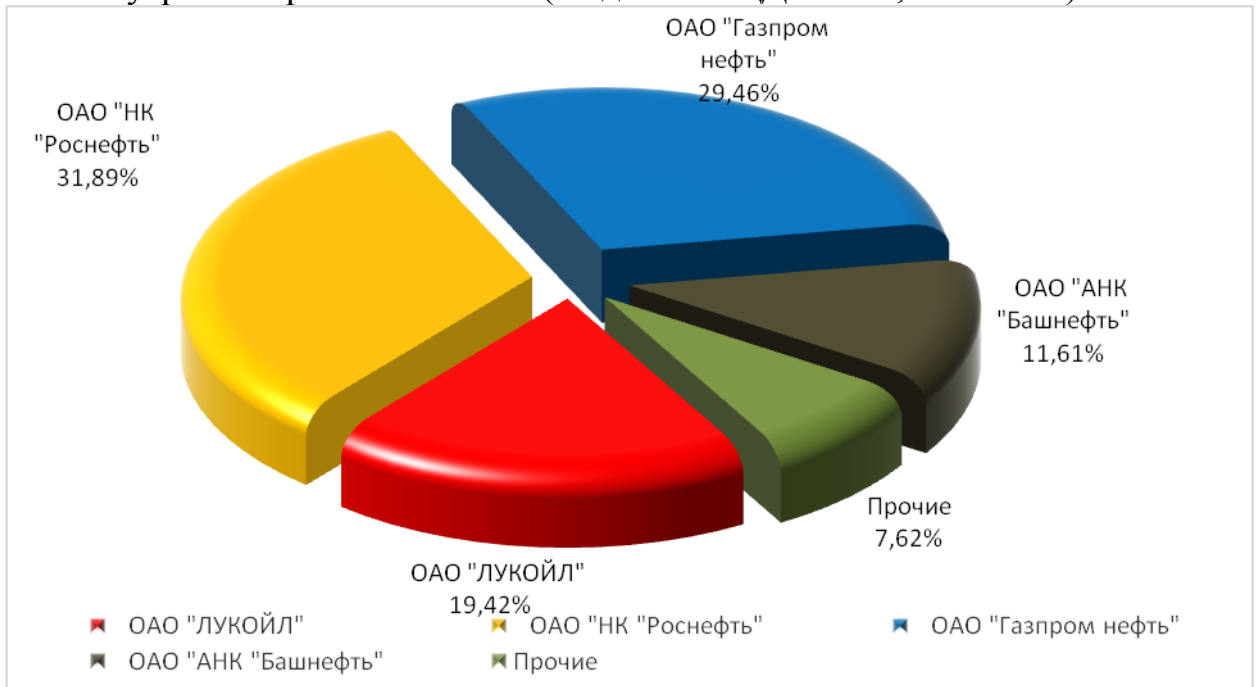
ОАО «Газпром нефть». Учитывались поставки нефтепродуктов с ОАО «Газпромнефть-ОНПЗ», ОАО «Газпромнефть-МНПЗ», входящих в состав ВИНК,

а также отгрузка с нефтеперерабатывающих предприятий нефтепродуктов ОАО «Газпром» (ОАО «Газпром нефтехим Салават»), находящегося в одной группе лиц с ОАО «Газпром нефть», а также с ОАО «Славнефть-Ярославнефтеоргсинтез» (50%).

ОАО АНК «Башнефть». Учитывались поставки с НПЗ, входящих в состав ВИНК (ОАО «Ново-Уфимский НПЗ», ОАО «Уфанефтехим», ОАО «Уфимский НПЗ»).

Рисунок 4.5.

Отгрузка с нефтеперерабатывающих предприятий автобензинов на внутренний рынок в 2013 г. (по данным ЦДУ ТЭК, тыс. тонн)



Уровень концентрации товарного рынка оптовой реализации бензинов автомобильных – высокий.

К барьерам входа на рынок оптовой реализации бензинов автомобильных (аналогичные барьеры имеют место и для оптовой реализации и дизельного топлива) относятся экономические ограничения, в том числе:

- необходимость осуществления значительных первоначальных капитальных вложений при длительных сроках окупаемости этих вложений;
- издержки выхода с рынка, включающие инвестиции, которые невозможно возместить при прекращении хозяйственной деятельности;
- наличие экономически оправданного минимального объема производства, обуславливающего для хозяйствующих субъектов более высокие затраты на единицу продукции до момента достижения такого объема производства (эффект масштаба производства).

К административным ограничениям входа на данный рынок относятся: необходимость получения лицензии, экологические ограничения, трудности в получении земельных участков.

В результате исследования состояния конкурентной среды на рынке оптовой реализации бензинов автомобильных установлено следующее.

ОАО «Газпром нефть», ОАО «НК «Роснефть», ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО АНК «Башнефть» занимают на рынке оптовой реализации бензинов автомобильных в Российской Федерации суммарно долю, превышающую 70%. Доля каждого из указанных хозяйствующих субъектов насчитывает более восьми процентов, превышая доли других хозяйствующих субъектов на рынке бензинов автомобильных в Российской Федерации.

В 2013 году ОАО «НК «Роснефть» приобрело ОАО «ТНК-ВР Холдинг», что привело к изменению состава участников рынка оптовой реализации автомобильных бензинов и к увеличению доли ОАО «НК «Роснефть» на 16,27%. Размеры долей остальных вертикально интегрированных нефтяных компаний в течение длительного периода (на протяжении года) подвержены малозначительным изменениям, доступ на рынок бензинов автомобильных в Российской Федерации новых конкурентов затруднен.

Объем производства нефтепродуктов на НПЗ зависит от объема переработки нефти, поставленной на НПЗ. Реализуемый или приобретаемый хозяйствующими субъектами товар на указанном рынке не может быть заменен другим товаром при потреблении.

Следовательно, применительно к ОАО «НК «Роснефть», ОАО «Газпром нефть», ОАО АНК «Башнефть» и ОАО «ЛУКОЙЛ» на рынке бензинов автомобильных выполняются в совокупности условия части 3 статьи 5 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, каждый из вышеуказанных хозяйствующих субъектов занимает доминирующее положение на рынке оптовой реализации бензинов автомобильных в Российской Федерации и имеет возможность оказывать существенное воздействие на основные условия обращения товара на рынках оптовой реализации нефтепродуктов, то есть, на возможность иных хозяйствующих субъектов становиться участниками и/или осуществлять деятельность на рассматриваемом рынке, на уровень цены и количество товара, обращающегося на рынке.

Сопоставление и анализ количественных и качественных показателей, характеризующих рынок, позволяет сделать вывод о том, что рассматриваемый рынок относится к рынку с недостаточно развитой конкуренцией.

4.2.2. Рынок розничной реализации автомобильных бензинов

Временной интервал исследования рынка розничной реализации автомобильных бензинов – 2012 год.

Продуктовые границы товарного рынка определены в разрезе следующих товарных групп: автомобильный бензин А-76 (АИ-80); автомобильный бензин АИ-92; автомобильный бензин АИ-95; автомобильный бензин АИ-98.

Географическими границами розничного рынка автомобильных бензинов в Российской Федерации являются либо административные границы муниципальных образований (локальные розничные рынки) либо административные границы субъектов Российской Федерации.

Продавцами на розничных рынках автомобильных бензинов являются хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность по розничной торговле автомобильными бензинами на АЗС (хозяйствующие субъекты входящие в одну группу лиц ВИНК (ОАО «Газпром нефть», ОАО «НК «Альянс», ОАО «АНК «Башнефть», ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «НК «Роснефть», ОАО «Сургутнефтегаз», ОАО «ТНК-ВР Холдинг», ОАО «Татнефть» имени В.Д. Шашина) и независимые хозяйствующие субъекты).

Общий объем розничной реализации автомобильных бензинов в Российской Федерации в 2012 году составил:

- А-76 (АИ-80) – более 1 014 149 240 л;
- АИ-92 – более 212 785 041 485 л;
- АИ-95 – более 126 501 674 399 л;
- АИ-98 – более 316 829 910 л

В таблицах 4.3 и 4.4 приведена информация о субъектах, занимающих на рынках розничной реализации автомобильных бензинов долю более 35%, но менее 50% (таблица 4.3) и долю более 50% (таблица 4.4).

Таблица 4.3.

Нефтяная компания	Количество субъектов РФ			
	А-76 (АИ-80)	АИ-92	АИ-95	АИ-98
ОАО «Газпром нефть»	1	-	2	1
ОАО «НК «Роснефть»	-	9	12	2
ОАО «ТНК-ВР Холдинг»	-	4	3	1
ОАО «ЛУКОЙЛ»	1	5	7	3
ОАО «Сургутнефтегаз»	-	1	-	-
ОАО «АНК «Башнефть»	-	2	1	-
ОАО «НК «Альянс»	2	2	2	-
ОАО «Татнефть»	-	2	2	-

Таблица 4.4.

Нефтяная компания	Количество субъектов РФ			
	А-76 (АИ-80)	АИ-92	АИ-95	АИ-98
ОАО «Газпром нефть»	4	7	6	4
ОАО «НК «Роснефть»	1	14	13	13
ОАО «ТНК-ВР Холдинг»	1	1	2	-
ОАО «ЛУКОЙЛ»	-	8	12	13
ОАО «Сургутнефтегаз»	3	2	2	1
ОАО «АНК «Башнефть»	3	1	1	1
ОАО «НК «Альянс»	1	1	6	1
ОАО «Татнефть»	2	-	-	1

Таблица 4.5.

Показатели рыночной концентрации.

Марка автомобильного бензина	Количество субъектов РФ		
	Высокий уровень рыночной концентрации	Умеренный уровень рыночной концентрации	Низкий уровень рыночной концентрации
А-76 (АИ-80)	-	2	3
АИ-92	1	4	-

АИ-95	-	5	-
АИ-98	4	-	-
Все марки автобензинов	67	4	2

Таблица 4.6.

Объем реализации и доли ВИНК и независимых хозяйствующих субъектов на рынках розничной реализации автомобильных бензинов²¹

Марка автомобильного бензина	Объем реализации ВИНК (литры)	Доля ВИНК (%)	Объем реализации независимых субъектов (литры)	Доля независимых субъектов (%)
А-76 (АИ-80)	431 018 878	43%	583 130 362	57%
АИ-92	85 102 331 055	40%	127 682 710 430	60%
АИ-95	104 525 665 102	83%	21 976 009 298	17%
АИ-98	213 205 551	67%	103 624 359	33%

К основным барьерам входа на розничный рынок автомобильных бензинов в Российской Федерации относятся:

Экономические ограничения:

- необходимость осуществления значительных первоначальных капитальных вложений при длительных сроках окупаемости этих вложений;
- издержки выхода с рынка, включающие инвестиции, которые невозможно возместить при прекращении хозяйственной деятельности;
- ограниченная доступность финансовых ресурсов и более высокие издержки привлечения финансирования для потенциальных участников по сравнению с хозяйствующими субъектами, действующими на рассматриваемом рынке.
- отсутствие доступа потенциальных участников к ресурсам, распределенным между действующими участниками рынка;
- наличие экономически оправданного минимального объема производства, обуславливающее для хозяйствующих субъектов более высокие затраты на единицу продукции до момента достижения такого объема производства (эффект масштаба производства);
- отсутствие нефтеперерабатывающих заводов на территории отдельных субъектов Российской Федерации;
- удаленность производителей и поставщиков автомобильных бензинов от продавцов розничного рынка и, следовательно, отсутствие у участников розничного рынка возможности приобретения автомобильных бензинов в непосредственной близости от месторасположения АЗС/АЗК;
- транспортные ограничения: неразвитость транспортного сообщения и неудовлетворительное состояние автодорог во многих субъектах Российской Федерации; отсутствие у независимых участников розничного рынка собственных специализированных транспортных средств для перевозки нефтепродуктов (бензовозов и железнодорожных цистерн); значительные затраты на приобретение специализированных транспортных

²¹ По данным 76 территориальных органов ФАС России.

средств для перевозки нефтепродуктов, их содержание и ремонт; ежегодный рост затрат, связанных с перевозкой нефтепродуктов.

Административные ограничения:

- условия лицензирования;
- трудности в получении земельных участков;
- экологические ограничения;
- стандарты, предъявляемые к качеству автомобильных бензинов.

Наличие на розничных рынках автомобильных бензинов ВИНК и стратегия их поведения, направленная на создание барьеров входа на рынок, в том числе:

- злоупотребление ВИНК, занимающих доминирующее положение на оптовых рынках автомобильных бензинов, выраженное, в том числе в прекращении/приостановлении поставок высокооктановых автомобильных бензинов в адрес независимых хозяйствующих субъектов;
- наличие системы скидок и (или) бонусных программ для розничных покупателей автомобильных бензинов;
- проведение интенсивных рекламных кампаний.

Определенные в данном исследовании показатели рыночной концентрации за 2012 год указывают на высокий уровень концентрации рынка розничной реализации автомобильных бензинов в границах большинства субъектов Российской Федерации. Также стоит отметить, что в большинстве субъектов существуют труднопреодолимые барьеры в виде экономических ограничений и наличия на розничных рынках автомобильных бензинов ВИНК, которые существенно снижают возможность входа на рынок новых хозяйствующих субъектов. В связи с этим, можно сделать вывод о неразвитости или недостаточной развитости конкуренции на большей части рынка розничной реализации автомобильных бензинов, характеризующийся стабильным составом крупнейших хозяйствующих субъектов, действующих на данном рынке: ОАО «Газпром нефть», ОАО «НК «Альянс», ОАО «АНК «Башнефть», ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «НК «Роснефть», ОАО «Сургутнефтегаз», ОАО «ТНК-ВР Холдинг», ОАО «Татнефть» имени В.Д. Шашина.

Также, немаловажным фактором, способствующим ограничению конкуренции на розничном рынке автомобильных бензинов в Российской Федерации, является стратегия поведения ВИНК, занимающих доминирующее положение на товарном рынке автомобильных бензинов по отношению к независимым участникам рынка, путем злоупотребления ВИНК своим доминирующим положением²².

4.2.3. Оптовый рынок дизельного топлива

²² В 2012 году территориальными органами ФАС России было возбуждено 55 дел в отношении хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на рынках нефти и нефтепродуктов, о нарушении антимонопольного законодательства по статье 10 Закона о защите конкуренции.

Временной интервал исследования оптового рынка дизельного топлива - 2013 год. Продуктовые границы товарного рынка - дизельное топливо (моторное топливо), предназначенное для двигателей внутреннего сгорания с воспламенением рабочей смеси от сжатия (дизелей).

Географические границы рынка оптовой реализации дизельного топлива - территория Российской Федерации.

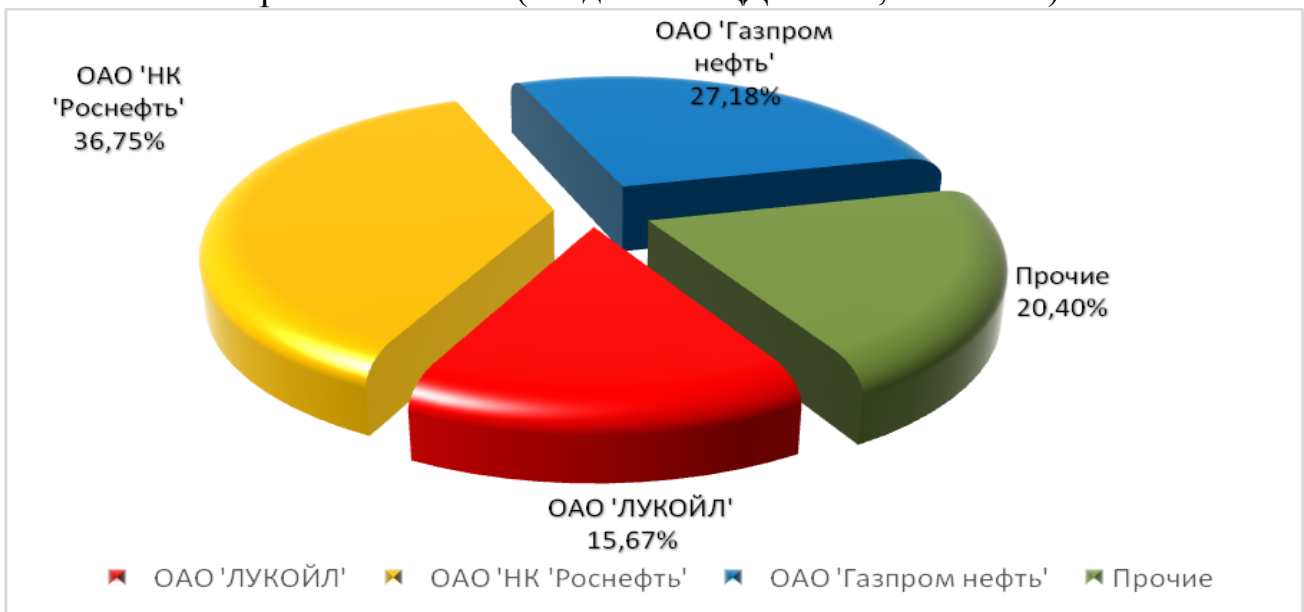
Постоянными продавцами (поставщиками) дизельного топлива на территории Российской Федерации являются группы лиц: ОАО «Сургутнефтегаз», ОАО «Газпром нефть», ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «НК «Роснефть», ОАО «НК «РуссНЕФТЬ», ОАО АНК «Башнефть», а также юридические лица: ОАО «ТАИФ-НК», ОАО «Салаватнефтеоргсинтез», ОАО «НК «Альянс», мини-НПЗ.

Постоянными покупателями дизельного топлива на территории Российской Федерации являются юридические и физические лица - хозяйствующие субъекты, приобретающие указанные товары для профессионального использования (транспортные предприятия, котельные и т. д.) или для перепродажи.

Объемы поставок дизельного топлива в натуральном выражении и доли хозяйствующих субъектов - продавцов приведены на рисунке 4.6.

Рисунок 4.6.

Отгрузка с нефтеперерабатывающих предприятий автобензинов на внутренний рынок в 2013г. (По данным ЦДУ ТЭК, тыс. тонн)



Для четырех крупнейших ВИНК учитывалось следующее:

ОАО «НК «Роснефть»: учитывались поставки нефтепродуктов с НПЗ, входящих в состав ВИНК (ООО «РН-Туапсинский НПЗ»; ООО «РН-Комсомольский НПЗ»; ОАО «Ачинский нефтеперерабатывающий завод»; ОАО «Куйбышевский НПЗ»; ОАО «Новокуйбышевский НПЗ»; ОАО «Сызранский НПЗ»; ОАО «Ангарская НХК»; ЗАО «Рязанский НПК»; ОАО «Саратовский НПЗ»), а также с ОАО «Славнефть-Ярославнефтеоргсинтез» (50%).

ОАО «ЛУКОЙЛ»: учитывались поставки с НПЗ, входящих в состав ВИНК (ООО «ЛУКОЙЛ – Волгограднефтепереработка»; ООО «ЛУКОЙЛ - ПНОС»; ООО «ЛУКОЙЛ – Нижегороднефтеоргсинтез»; ООО «ЛУКОЙЛ – УНП»).

ОАО «Газпром нефть»: учитывались поставки нефтепродуктов с ОАО «Газпромнефть-ОНПЗ», ОАО «Газпромнефть-МНПЗ», входящих в состав ВИНК, а также отгрузка нефтепродуктов ОАО «Газпром» (ОАО «Газпром нефтехим Салават»), находящегося в одной группе лиц с ОАО «Газпром нефть», а также с ОАО «Славнефть-Ярославнефтеоргсинтез» (50%).

Уровень концентрации товарного рынка оптовой реализации дизельного топлива – высокий.

В результате исследования состояния конкурентной среды на рынке оптовой реализации дизельного топлива установлено следующее.

ОАО «НК «Роснефть», ОАО «Газпром нефть», и ОАО «ЛУКОЙЛ» занимают на рынке оптовой реализации дизельного топлива в Российской Федерации суммарно долю, превышающую 70%. Доля каждого из указанных хозяйствующих субъектов составляет более 8%, превышая доли других хозяйствующих субъектов на рынке оптовой реализации дизельного топлива в Российской Федерации.

В 2013 году ОАО «НК «Роснефть» приобрело ОАО «ТНК-ВР Холдинг», что привело к изменению состава участников на рынке оптовой реализации дизельного топлива и к увеличению доли ОАО «НК «Роснефть» на 11,42%. Размеры долей остальных вертикально интегрированных нефтяных компаний на протяжении года изменялись малозначительно, доступ на рынок оптовой реализации дизельного топлива в Российской Федерации новых конкурентов затруднен.

Объем производства нефтепродуктов на НПЗ зависит от объема переработки нефти, поставленной на НПЗ.

Реализуемый или приобретаемый хозяйствующими субъектами товар на указанном рынке не может быть заменен другим товаром при потреблении.

Следовательно, применительно к ОАО «НК «Роснефть», ОАО «Газпром нефть» и ОАО «ЛУКОЙЛ» на рынке оптовой реализации дизельного топлива выполняются в совокупности условия части 3 статьи 5 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, каждый из хозяйствующих субъектов - ОАО «НК «Роснефть», ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «Газпром нефть» - занимает доминирующее положение на рынке оптовой реализации дизельного топлива в Российской Федерации и имеет возможность оказывать существенное воздействие на основные условия обращения товара на оптовых рынках нефтепродуктов, то есть, фактически на возможность иных хозяйствующих субъектов становиться участниками и/или осуществлять деятельность на рассматриваемом рынке, на уровень цены и количество товара, обращающегося на рынке.

Сопоставление и анализ количественных и качественных показателей, характеризующих рынок, позволяет сделать выводы, что рассматриваемый рынок относится к рынку с недостаточно развитой конкуренцией.

4.2.4. Розничные рынки дизельного топлива

Временной интервал исследования рынка дизельного топлива – 2012 год.

Продуктовыми границами товарного рынка является розничной рынок дизельного топлива.

Географическими границами розничного рынка дизельного топлива в Российской Федерации являются либо административные границы муниципальных образований (локальные розничные рынки) либо административные границы субъектов Российской Федерации.

Продавцами на розничных рынках дизельного топлива являются хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность по розничной торговле дизельным топливом на АЗС (хозяйствующие субъекты входящие в одну группу лиц ВИНК (ОАО «Газпром нефть», ОАО «НК «Альянс», ОАО «АНК «Башнефть», ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «НК «Роснефть», ОАО «Сургутнефтегаз», ОАО «ТНК-ВР Холдинг», ОАО «Татнефть» имени В.Д. Шашина) и независимые хозяйствующие субъекты).

Общий объем розничной реализации дизельного топлива в Российской Федерации в 2012 году составил более 36 097 146 162 л.

Таблица 4.7.

Доли хозяйствующих субъектов, осуществляющих розничную реализацию дизельного топлива в границах субъектов Российской Федерации

Нефтяная компания	Количество субъектов РФ с долей на рынке	
	более 35% (но менее 50%)	более 50%
ОАО «Газпром нефть»	2	6
ОАО «НК «Роснефть»	12	12
ОАО «ТНК-ВР Холдинг»	3	3
ОАО «ЛУКОЙЛ»	6	9
ОАО «Сургутнефтегаз»	2	1
ОАО «АНК «Башнефть»	-	3
ОАО «НК «Альянс»	-	1

Таблица 4.8.

Показатели рыночной концентрации

Уровень концентрации	Количество субъектов РФ
Высокий уровень рыночной концентрации	67
Умеренный уровень рыночной концентрации	7
Низкий уровень рыночной концентрации	2

Таблица 4.9.

Объем реализации и доли ВИНК и независимых хозяйствующих субъектов на рынке розничной реализации дизельного топлива²³

Объем реализации ВИНК (литры)	Доля ВИНК (%)	Объем реализации независимых х/с (литры)	Доля независимых х/с (%)
23 835 859 250	66%	12 261 286 912	34%

²³ По данным 76 территориальных органов ФАС России.

Барьеры входа на розничный рынок дизельного топлива в Российской Федерации аналогичны барьерам входа на розничный рынок автомобильных бензинов.

Определенные в данном исследовании показатели рыночной концентрации за 2012 год указывают на высокий уровень концентрации рынка розничной реализации дизельного топлива в границах большинства субъектов Российской Федерации. Также стоит отметить, что в большинстве субъектов существуют труднопреодолимые барьеры в виде экономических ограничений и наличия на розничных рынках дизельного топлива ВИНК, которые существенно снижают возможность входа на рынок новых хозяйствующих субъектов. В связи с этим, можно сделать вывод о неразвитости или недостаточной развитости конкуренции на большей части рынка розничной реализации дизельного топлива, характеризующийся стабильным составом крупнейших хозяйствующих субъектов, действующих на данном рынке: ОАО «Газпром нефть», ОАО «НК «Альянс», ОАО «АНК «Башнефть», ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «НК «Роснефть», ОАО «Сургутнефтегаз», ОАО «ТНК-ВР Холдинг».

Также, немаловажным фактором, способствующим ограничению конкуренции на розничном рынке дизельного топлива в Российской Федерации, является стратегия поведения ВИНК, занимающих доминирующее положение на товарном рынке дизельного топлива по отношению к независимым участникам рынка, путем злоупотребления ВИНК своим доминирующим положением²⁴.

Предложения ФАС России по улучшению состояния конкуренция на рынках нефтепродуктов

В целях создания реальных конкурентных условий на внутреннем рынке нефтепродуктов Российской Федерации, создания прозрачности ценообразования, а также устойчивого развития рынков нефти и нефтепродуктов и устойчивого роста экономики Российской Федерации необходимо обеспечить принятие внесённых ФАС России в Правительство Российской Федерации законопроектов «Об особенностях оборота нефти и нефтепродуктов в Российской Федерации», «О рыночном ценообразовании на нефть и нефтепродукты в Российской Федерации» и «О внесении изменений в статью 193 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

Законопроект «О рыночном ценообразовании на нефть и нефтепродукты в Российской Федерации».

В целях повышения прозрачности рынка нефтепродуктов Дорожной картой предусмотрено формирование объективных индикаторов цен на нефтепродукты на основе внебиржевых и биржевых сделок, а также сопоставимых цен зарубежных рынков. Результатом реализации мероприятия является Федеральный закон Российской Федерации.

²⁴ В 2012 году территориальными органами ФАС России было возбуждено 55 дел в отношении хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на рынках нефти и нефтепродуктов, о нарушении антимонопольного законодательства по статье 10 Закона о защите конкуренции.

Законопроектом «О рыночном ценообразовании на нефть и нефтепродукты в Российской Федерации» предлагается использовать три базовых индекса рыночных цен, а именно: биржевые котировки на нефть и основные нефтепродукты, внебиржевые цены на нефть и основные нефтепродукты, сопоставимые цены зарубежных рынков. Ценовой арбитраж между перечисленными тремя индексами позволит ориентировать цены на нефтепродукты на рыночный уровень и не допускать их необоснованного роста.

Законопроект «Об особенностях оборота нефти и нефтепродуктов в Российской Федерации»

Законопроектом «Об особенностях оборота нефти и нефтепродуктов в Российской Федерации» формулируется ряд требований структурного и поведенческого характера, которые способствуют созданию реальных конкурентных условий на внутреннем рынке. В частности, речь идёт о том, чтобы не допускать сделок слияний и приобретений или выделения земельных участков под постройку автозаправочных станций (далее – АЗС) тем компаниям, доля которых на рынке уже превышает пороговое значение. Установлено также требование по организационному обособлению по видам деятельности предприятий, которые занимаются оптовой реализацией и розничной реализацией нефтепродуктов. Независимые хозяйствующие субъекты, владеющие АЗС, должны покупать топливо на тех же условиях, что и сбытовые компании – владельцы АЗС, которые входят в группу лиц ВИНК. Обязательным становится ведение раздельного учёта затрат и доходов по основным видам деятельности и согласование нефтяными компаниями вывода нефтеперерабатывающих мощностей в ремонт. Кроме того, законопроектом установлена обязанность публикации информации по остаткам нефтепродуктов в нефтехранилищах.

Важным является то, что многие положения, закреплённые в данных законопроектах, уже применяются на практике.

Так, в частности:

- в настоящее время в Российской Федерации рыночный уровень цен уже определяется на основе биржевых котировок наличного товара, индекса внебиржевых цен по регистрируемым контрактам, а также цен сопоставимых зарубежных рынков;

- нефтяными компаниями ОАО «Газпром нефть» и ОАО «ЛУКОЙЛ» уже закреплены в своих торговых политиках положения о недискриминационном доступе к услугам по хранению моторных топлив, разделении сбытовой деятельности в области бензинов и дизельного топлива на опт, мелкий опт, розницу и хранение;

- ФАС России разработан проект Соглашения по совершенствованию механизмов реализации нефти и нефтепродуктов (далее – Соглашение) для заключения его между заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и участниками рынка, тем самым завершающую стадию проходит процесс создания Биржевого комитета.

Стоит отметить, что и другие положения, предусмотренные данными законопроектами, уже находят понимание у заинтересованных федеральных

органов исполнительной власти. Так, в частности, Минэнерго России разделяет позицию ФАС России о необходимости согласования нефтяными компаниями вывода нефтеперерабатывающих мощностей в ремонт и необходимости публикации информации по остаткам нефтепродуктов в нефтехранилищах.

Законопроект «О внесении изменений в статью 193 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

Целью данного законопроекта является стимулирование производства более качественного автомобильного топлива и снижение негативного влияния динамики и уровня мировых цен на ценовую ситуацию на внутреннем рынке за счет встраивания в систему налогового регулирования механизма гибкого изменения акцизов на топливо (автомобильного бензина и дизельного топлива) в зависимости от динамики мировых цен на нефть и на нефтепродукты.

Уровень снижения размера налоговых ставок акцизов на автомобильный бензин и дизельное топливо, предусмотренный проектом Закона, учитывает прогнозный прирост цен на внутреннем рынке на указанный товар, рассчитанный исходя из принципа «netback» при определенном уровне цен на нефть, устойчивого соотношения цен на нефть и автомобильный бензин и дизельное топливо, а также расчетного значения экспортной пошлины при соответствующем уровне мировых цен на нефть и постоянного значения курса доллара США.

При этом суммарные налоговые поступления в бюджет от реализации нефтепродуктов как на внешнем, так и на внутреннем рынках, при существующей структуре реализации при верхнем пороговом значении цены нефти на мировом рынке, превысят суммарные налоговые поступления при нижнем пороговом значении мировой цене нефти.

Предлагаемый в проекте закона механизм установления налоговых ставок акцизов позволит: оптимизировать уровень налоговой нагрузки на нефтяной сектор в период значительных колебаний цен на нефть и на автомобильное топливо на мировых рынках; не допустить необоснованного роста цен при поставках автомобильного бензина и дизельного топлива на внутренний рынок; не допускать значительной волатильности цен, создающей угрозу устойчивости внутреннего рынка нефтепродуктов и экономики в целом; обеспечить транспортную доступность для населения нашей страны на уровне мировых показателей.

4.2.5. Рынок сжиженных углеводородных газов

Сжиженные углеводородные газы (СУГ) – это смесь сжиженных под давлением лёгких углеводородов, полученных при переработке нефти, попутного нефтяного газа (далее – ПНГ), природного газа или газового конденсата путём охлаждения ниже критической температуры (от -50 до 0 °С), увеличения давления и последующей конденсации в результате отвода теплоты парообразования.

В зависимости от своих свойств и функционального назначения СУГ подразделяются на:

1. СУГ, используемые для коммунально-бытового потребления и в качестве топлива для автомобильного транспорта, – пропан технический (далее – ПТ), бутан технический (далее – БТ), смесь пропана и бутана техническая (далее – СПБТ).

2. СУГ, используемые для целей нефтехимии, – фракция нормального бутана (далее – БНФ), бутан-бутиленовая фракция (далее – ББФ), изобутановая фракция (далее – ИФ), пропановая фракция (далее – ПФ); пропан-пропиленовая фракция (далее – ППФ), пропан-бутан-пентановая фракция (далее – ПБПФ) и т.д.

Результаты выборочного опроса потребителей о возможности замены используемых ими СУГ показали, что в своём сегменте данный товар фактически не имеет заменителей.

Основные мощности по производству и переработке СУГ географически расположены в европейской части Российской Федерации и в Западной Сибири. Транспортировка же СУГ осуществляется по всей территории Российской Федерации железнодорожным, автомобильным или водным транспортом. Кроме того, в отдельных случаях (например, между предприятиями одной группы лиц) СУГ могут передаваться по продуктопроводам.

Производителями СУГ являются крупные вертикально-интегрированные хозяйствующие субъекты или независимые предприятия, имеющие в своём составе либо в группе лиц мощности по производству СУГ (нефтеперерабатывающие заводы и комбинаты, газодифракционные установки) и осуществляющие поставку произведённой ими продукции на оптовый рынок.

Покупателями СУГ могут быть:

- оптовые трейдеры СУГ – как компании, входящие в одну группу лиц с производителем СУГ, так и независимые покупатели;

- потребители СУГ – предприятия нефтехимической промышленности, использующие СУГ в целях осуществления ими производственной деятельности.

В результате проведённых ФАС России аналитических мероприятий было установлено, что за период 2011 г. – 1-е полугодие 2013 г. в Российской Федерации было произведено более 33,43 млн. тонн СУГ. Крупнейшим производителем СУГ в Российской Федерации РФ за исследуемый период стали ОАО «Сибур Холдинг» и ОАО «Газпром», а также ОАО «НОВАТЭК», ОАО «ЛУКОЙЛ» и ОАО «Нижнекамскнефтехим».

Реализация СУГ на территории РФ за 2011 – 1-е полугодие 2013 г. составила 17,09 млн. тонн, в то время как за рубеж было поставлено более 8,99 млн. тонн. При этом, на территорию РФ за тот же период было импортировано (по данным ФТС России), не более 0,25 млн. тонн СУГ, в т.ч.: 0,007 млн. тонн пропана, 0,086 млн. тонн бутана и 0,123 млн. тонн прочих СУГ для нужд нефтехимического производства.

Согласно опросам хозяйствующих субъектов, осуществляющих постоянную деятельность на оптовом рынке СУГ, к барьерам входа на указанный рынок относятся:

1. Экономические ограничения:

- необходимость осуществления значительных первоначальных капитальных вложений при достаточно длительных сроках полной окупаемости (не менее 5 лет);

- нехватка средств для найма квалифицированных специалистов и средств на их подготовку;

- высокие издержки выхода с рынка;

- ограниченная доступность финансовых ресурсов для потенциальных участников по сравнению с хозяйствующими субъектами, действующими на рассматриваемом рынке;

- преимущества хозяйствующих субъектов, действующих на рассматриваемом рынке, перед потенциальными участниками товарного рынка (по спросу на товар, по наличию долгосрочных договоров с приобретателями и пр.).

2. Производственно-технические ограничения:

- ограниченное количество мощностей по переработке нефти и ПНГ;

- необходимость применения инновационных технологий, доступ к которым ограничен.

3. Административные ограничения:

- необходимость прохождения сложной и длительной процедуры получения лицензии для осуществления деятельности;

- длительность процедуры отведения земельных участков под строительство недвижимых объектов рынка СУГ (нефтеперерабатывающих комплексов, газохранилищ, АГЗС и МАЗС, и пр.).

4. Экологические ограничения.

Из результатов опроса следует, что барьеры входа на оптовый рынок СУГ можно охарактеризовать как достаточно высокие и труднопреодолимые, а сроки входа исчисляются, по меньшей мере, несколькими годами.

По итогам анализа оптового рынка СУГ в Российской Федерации за 2011 – 1-е полугодие 2013 гг. установлено следующее.

1. Оптовый рынок СУГ, используемых для коммунально-бытового потребления и в качестве газомоторного топлива, является высококонцентрированным с недостаточно развитой конкурентной средой.

Доля группы лиц ОАО «Газпром» в течение исследуемого периода не опускалась ниже 35%, составляя 38,7% в 2011 г., 37,6% в 2012 г. и 38,2% в 1-м полугодии 2013 г., и не подвергаясь значительным изменениям.

Доли групп лиц ближайших конкурентов в том же периоде составляли соответственно:

- у ОАО «Сибур Холдинг» – составила 17,9% в 2011 г., 16,2% в 2012 г. и 15,8% в 1-м полугодии 2013 г.;

- у ОАО «ЛУКОЙЛ» – не подвергалась значительным изменениям и составила почти 13% в 2011 г., 10,7% в 2012 г., и почти 10% в 1-м полугодии 2013 г.

Суммарная доля прочих хозяйствующих субъектов на рынке в исследуемый период не превышала 40%.

2. Оптовый рынок СУГ, используемых в нефтехимической промышленности, является умеренно концентрированным с недостаточно развитой конкурентной средой (см. таб. 5).

Доля группы лиц ОАО «Газпром» в течение исследуемого периода составляла 24,3% в 2011 г., 25,7% в 2012 г. и 34,9% в 1-м полугодии 2013 г. Существенное увеличение его доли в 1-м полугодии 2013 г. связано с тем, что суммарный объём оптового рынка СУГ, используемых в нефтехимическом производстве, значительно уменьшился по сравнению с аналогичным периодом 2012 г. за счёт сокращения реализации сжиженных газов ОАО «Сургутнефтегаз», ОАО «Сибур Холдинг» и другими производителями СУГ.

Доли групп лиц ближайших конкурентов ОАО «Газпром» в том же периоде составляли соответственно:

- у ОАО «ЛУКОЙЛ» – не подвергалась значительным изменениям и составила 15,7% в 2011 г., 14,3% в 2012 г. и 15,8% в 1-м полугодии 2013 г.;

- у ОАО АНК «Башнефть» – составила 14,6% в 2011 г., 10,5% в 2012 г. и 11,3% в 1-м полугодии 2013 г.

Суммарная доля прочих хозяйствующих субъектов на рынке в исследуемый период не превышала 50%.

Сопоставление и анализ количественных и качественных показателей, характеризующих рынок, позволяет сделать следующие выводы:

1. В целом рассматриваемый товарный рынок относится к рынку с недостаточно развитой конкуренцией.

2. На основании части 3 статьи 5 Закона о защите конкуренции:

- ОАО «Газпром», ОАО «Сибур Холдинг» и ОАО «ЛУКОЙЛ» занимают доминирующее положение на оптовом рынке СУГ, используемых для коммунально-бытового потребления и в качестве газомоторного топлива, на территории Российской Федерации;

- ОАО «Газпром», ОАО «ЛУКОЙЛ» и ОАО АНК «Башнефть» занимают доминирующее положение на оптовом рынке СУГ, используемых в нефтехимической промышленности, на территории Российской Федерации.

4.3. Анализ состояния конкуренции на рынках в сфере электроэнергетики

4.3.1. Оптовый рынок электроэнергии и мощности

Временным интервалом обзора состояния конкуренции на оптовом рынке электрической энергии и мощности является 2013 год.

Наименование товара – электрическая энергия и мощность.

Так как обзор состояния конкуренции проводится в отношении оптового рынка электрической энергии (мощности), анализируется деятельность производителей и потребителей электрической энергии, получивших, в соответствии с действующим законодательством, статус субъектов оптового рынка.

На оптовом рынке продавцами и покупателями являются генерирующие компании, операторы экспорта/импорта электроэнергии, сбытовые организации, сетевые компании (в части приобретения электроэнергии для покрытия потерь при передаче), крупные потребители.

Большая часть генерирующих активов страны сосредоточена в тепловых генерирующих компаниях оптового рынка электроэнергии (ОГК), федеральной гидрогенерирующей компании оптового рынка (ОАО «Русгидро»), 14 территориальных генерирующих компаниях (ТГК) и концерне «Росэнергоатом».

Сбытовую функцию на оптовом рынке осуществляют гарантирующие поставщики электроэнергии, а также энергосбытовые организации, функционирующие в определенных географических границах.

Магистральными высоковольтными линиями электропередачи управляет Федеральная сетевая компания (ОАО «ФСК»).

Диспетчерское управление единой энергосистемой России осуществляет системный оператор (ОАО «СО ЕЭС»). В числе крупных компаний отрасли следует также упомянуть контролируемые государством вертикально-интегрированный холдинг ОАО «РАО ЭС Востока», объединяющий генерацию, распределение и сбыт электроэнергии дальневосточных регионов, и ОАО «Интер РАО ЕЭС», являющуюся оператором экспорта-импорта электроэнергии, а также владеющую генерирующими и энергосбытовыми активами в России и за рубежом.

Оптовый рынок электроэнергии и мощности функционирует на территории регионов, объединенных в ценовые зоны. В первую ценовую зону входят территории Европейской части России и Урала, во вторую – Сибирь. В неценовых зонах (Архангельская и Калининградская области, Республика Коми, регионы Дальнего Востока), где по технологическим причинам организация рыночных отношений в электроэнергетике пока невозможна, реализация электроэнергии и мощности осуществляется по особым правилам.

Основные объемы производства и потребления электрической энергии торгуются на рынке на сутки вперед (далее – РСВ), торговля электрической энергией на котором происходит по свободным ценам на основе конкурентного отбора ценовых заявок покупателей и поставщиков, осуществляемого за сутки до начала поставки.

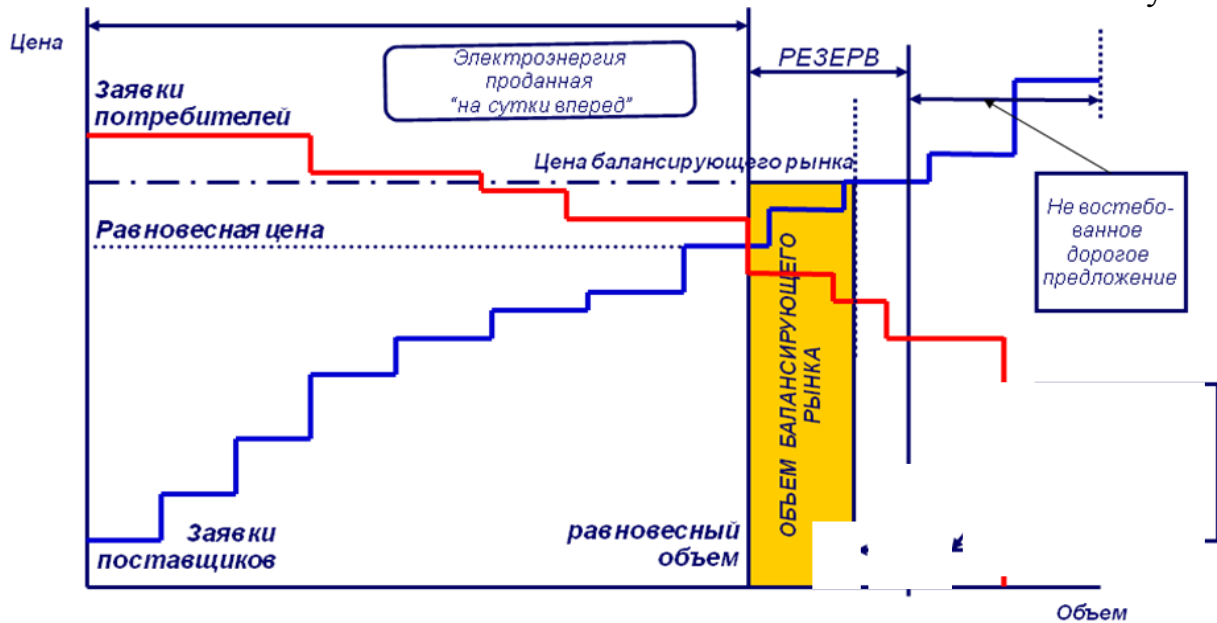
Цена в данном сегменте оптового рынка формируется на основе принципов маржинального ценообразования, то есть ценой для всех участников конкурентного отбора становится цена последнего востребованного объема поставки электроэнергии.

Объемы электроэнергии, реализуемой в рамках двусторонних договоров и РСВ, формируют плановое потребление электроэнергии. Однако фактическое потребление неизбежно отличается от планового. Торговля отклонениями от планового производства/потребления осуществляется в режиме реального времени на балансирующем рынке.

Суть балансирующего рынка - дать стимулы к формированию участниками, ОАО «СО ЕЭС», ОАО «АТС» как можно более точных плановых объемов и сделать привлекательным выполнение команд диспетчера на отклонения (по

внешней инициативе). То есть участники рынка, которые отклонились от плана, будут оплачивать дополнительные объемы электроэнергии по менее выгодной цене. Те же, кто готов исполнить команду ОАО «СО ЕЭС» имеет возможность получить дополнительный доход.

Рисунок 4.7.



Цель - найти цены и объемы покупки/продажи электроэнергии так, чтобы достичь максимальной взаимной выгоды поставщиков и покупателей от торговли

С 01.07.2008 запущен рынок мощности, где осуществляется торговля особым товаром, покупка которого предоставляет участнику оптового рынка право требования обеспечения готовности генерирующего оборудования к выработке электрической энергии. Механизм торговли мощностью заключается в том, что вся востребованная рынком мощность (по результатам конкурентного отбора) должна быть оплачена потребителями вне зависимости от фактического объема потребления. При этом генераторы обязаны быть готовы поставить отобранную мощность на рынок, за что и получают соответствующую плату.

В 2011 г. в результате реформирования Правил оптового рынка был существенно расширен перечень форм торговли электроэнергией (мощностью) на оптовом рынке с 7 до 14 позиций.

В качестве географических границ рынка используются:

1) ценовые зоны оптового рынка электрической энергии (мощности) – территории, в границах которых происходит формирование равновесной цены оптового рынка, объединяющие определенные Правилами оптового рынка территории субъектов Российской Федерации. Первая ценовая зона включает субъекты Федерации, находящиеся в Европейской части страны (за исключением Калининградской области). Вторая ценовая зона включает субъекты Российской Федерации, генерирующие мощности которых объединены в ОЭС Сибири.

2) зоны свободного перетока электрической энергии (мощности)²⁵ – часть Единой энергетической системы России, в пределах которой электрическая энергия и мощность, производимые или планируемые для поставок на генерирующем оборудовании с определенными техническими характеристиками, при определении сбалансированности спроса и предложения на электрическую энергию и мощность, в том числе для целей перспективного планирования, могут быть замещены электрической энергией и мощностью, производимыми или планируемыми для поставок с использованием другого генерирующего оборудования с аналогичными техническими характеристиками в той же зоне свободного перетока, а замена электрической энергией и мощностью, производимыми на генерирующем оборудовании, расположенном в иной зоне свободного перетока, может быть осуществлена только в пределах ограничений перетока электрической энергии и мощности между такими зонами. При этом совокупные технические характеристики генерирующего оборудования в пределах зоны свободного перетока должны соответствовать требованиям, установленным системным оператором и необходимым для обеспечения нормального режима работы соответствующей части энергетической системы.

Зоны свободного перетока определены Системным оператором в соответствии с приказом Минэнерго России от 06.04.2009 № 99 «Об утверждении порядка определения зон свободного перетока электрической энергии (мощности)». В 2013 году было выделено 23 зон свободного перетока, из них: 17 в Первой ценовой зоне, 6 – во Второй. В 2013 году на оптовом рынке функционировало 75 генерирующих компаний и 272 сбытовые компании.

В 2013 г. в ценовых зонах было произведено 908,4 млрд. кВт·ч электроэнергии. По сравнению с 2012 г. производство электроэнергии снизилось на 14,7 млрд. кВт·ч (на 1,6%).

По состоянию на 31.12.13 установленная мощность электростанций в ценовых зонах составила 199,6 млн. кВт. По сравнению с 2012 г. установленная мощность электростанций снизилась на 3,2 млн. кВт (на 1,6%).

В 2013 году в ценовых зонах потребление электрической энергии составило 886,9 млрд. кВт·ч. По сравнению с 2012 г. потребление электроэнергии снизилось на 6,3 млн. кВт (на 0,7 %). По состоянию на 31.12.13 общий объем потребления мощности составил 1 365 042 МВт.

В 2013 г. в Первой ценовой зоне было произведено 723,9 млрд. кВт·ч электроэнергии. По сравнению с 2012 г. производство электроэнергии снизилось на 6,3 млрд. кВт·ч (на 0,9%).

Установленная мощность генерирующего оборудования Первой ценовой зоны по состоянию на 31.12.2013 составила 154,1 млн. кВт. По сравнению с 2011 г. показатель установленной мощности увеличился на 1,2 млн. кВт (на 0,8 %).

Участники с наибольшей долей по производству электрической энергии в границах Первой ценовой зоны представлены на рисунке 4.8.

В 2013 г. в Первой ценовой зоне потребление электрической энергии составило 698,7 млрд. кВт·ч., а потребление мощности 1078011 МВт.

²⁵ В соответствии с Законом об электроэнергетике.

Участники с наибольшей долей по производству электрической энергии в границах Первой ценовой зоны показаны на рисунке 4.9.

В 2013 г. во Второй ценовой зоне было произведено 184,3 млрд. кВт·ч электроэнергии. По сравнению с 2012 г. производство электроэнергии снизилось на 8,5 млрд. кВт·ч (на 4,6 %).

Установленная мощность генерирующего оборудования Второй ценовой зоны по состоянию на 31.12.2013 составила 45,5 млн. кВт. По сравнению с 2012 г. показатель установленной мощности снизилось на 2,0 млн. кВт (на 4,3%).

Рисунок 4.8.

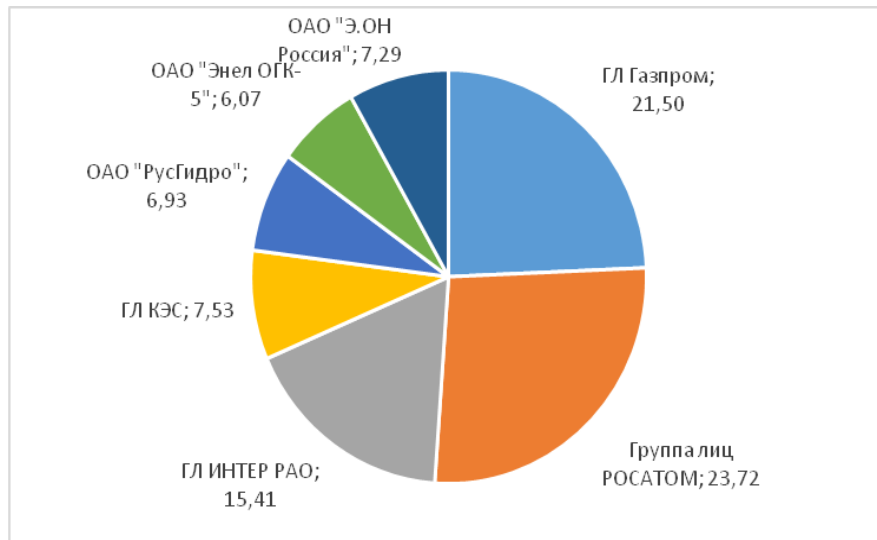
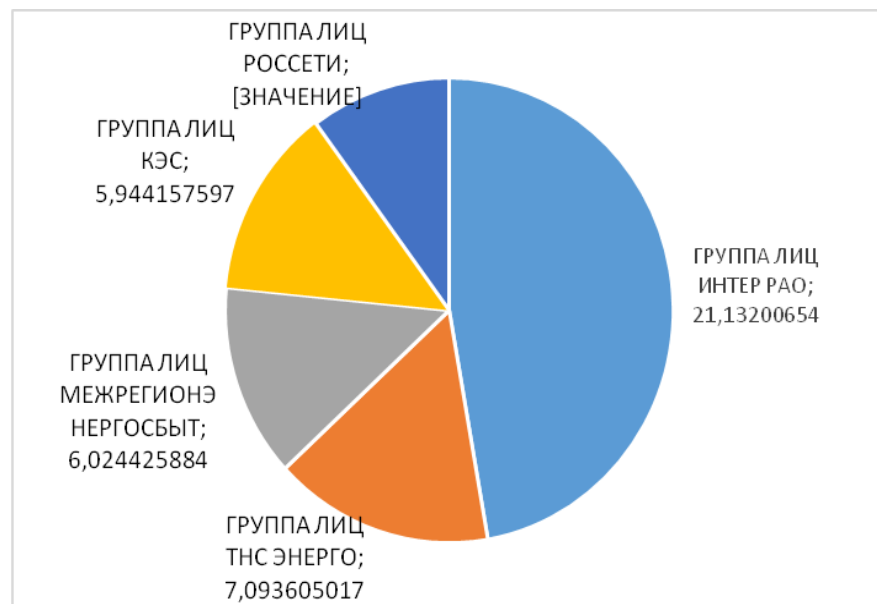
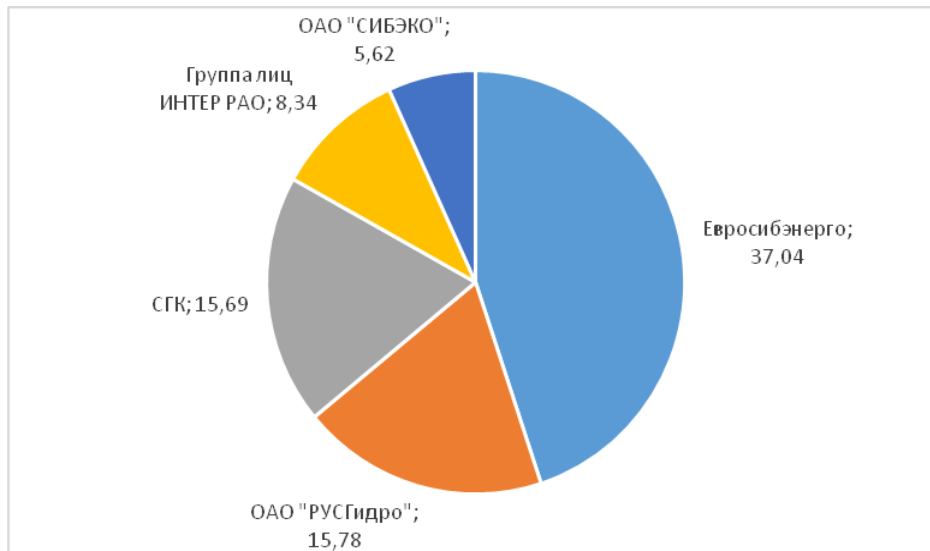


Рисунок 4.9.



Участники с наибольшей долей по производству электрической энергии в границах Второй ценовой зоны приведены на рисунке 4.10.

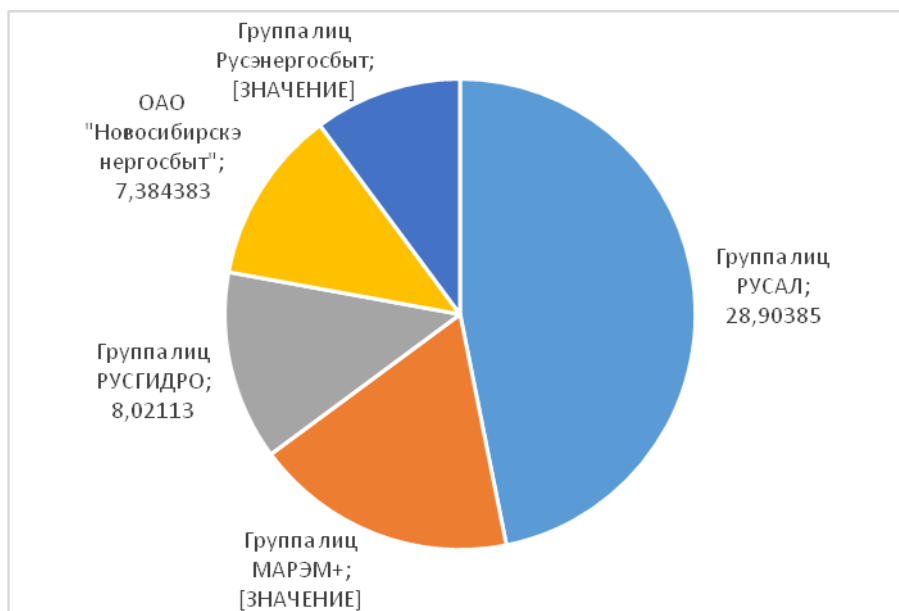
Рисунок 4.10.



В 2013 г. во Второй ценовой зоне потребление электрической энергии составило 188,2 млрд. кВт·ч., а потребление мощности 287032 Мвт.

Участники с наибольшей долей по потреблению электрической энергии в границах Второй ценовой зоны представлены на рисунке 4.11.

Рисунок 4.11



Уровень концентрации (CR3) на оптовом рынке электрической энергии и мощности по объему производства, установленной мощности в географических границах Первой ценовой зоны – **умеренный**.

Уровень концентрации на оптовом рынке электрической энергии и мощности в географических границах Второй ценовой зоны по объему производства и по установленной мощности – **высокий**.

Уровень концентрации на оптовом рынке электрической энергии и мощности в 2013 г. по сравнению с 2012 г. возрос, в том числе показатель CR3 по объему производства электроэнергии увеличился:

- в Первой ценовой зоне с 57 до 60,
- во Второй ценовой зоне с 67 до 70.

Значения индекса ННІ по объему производства, установленной и располагаемой мощности в географических границах Первой ценовой зоны изменились незначительно и остались в уровнях концентрации 2012г.

В географических границах Второй ценовой зоны произошел рост значений индекса ННІ по объему производства, установленной и располагаемой мощности. Уровень концентрации товарного рынка - высокий.

Уровень концентрации (CR3) на оптовом рынке электрической энергии и мощности по объему потребления электроэнергии и мощности в географических границах Первой ценовой зоны – **низкий**.

Уровень концентрации (CR3) на оптовом рынке электрической энергии и мощности в географических границах Второй ценовой зоны по объему потребления электроэнергии и мощности – **умеренный**.

Относительно 2012 года данные значение не претерпели значительных изменений.

Значения индекса ННІ по объему потребления электрической энергии и мощности в Первой ценовой зоне на низком уровне концентрации, а во Второй на умеренном уровне концентрации.

Все зоны свободного перетока оптового рынка электрической энергии характеризуются **высокой концентрацией** производителей, кроме ЗСП «Урал», где **концентрация умеренная**, а также ЗСП «Центр», в которой концентрация по объемам производства электроэнергии **высокая**, а по величине установленной мощности - **умеренная**.

Все зоны свободного перетока оптового рынка электрической энергии характеризуются **высокой концентрацией** потребителей, кроме ЗСП «Волга», ЗСП «Вятка», ЗСП «Кольская», ЗСП «Запад», ЗСП «Тюмень», ЗСП «Урал», ЗСП «Центр», ЗСП «Сибирь», в которых концентрация **умеренная**.

К барьерам входа (выхода) на оптовый рынок электрической энергии (мощности) в соответствии с пунктом 45 Порядка относятся экономические ограничения, в том числе:

- необходимость осуществления значительных первоначальных капитальных вложений при длительных сроках окупаемости этих вложений, в том числе на присоединение к объектам электросетевой инфраструктуры;
- издержки выхода с рынка, включающие инвестиции, которые невозможно возместить при прекращении хозяйственной деятельности;
- невозможность выйти с рынка (путем вывода из эксплуатации) до получения соответствующего разрешения;
- наличие экономически оправданного минимального объема производства, обуславливающего для хозяйствующих субъектов более высокие затраты на единицу продукции до момента достижения такого объема производства (эффект масштаба производства).
- технические ограничения - установленная генерирующая мощность в каждой группе точек поставки производителя должна составлять не менее 5 МВт.

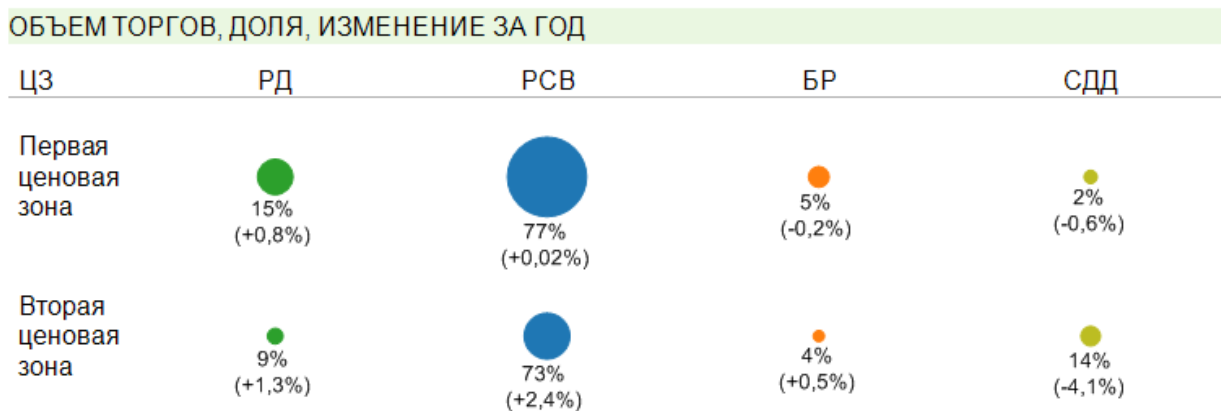
В соответствии со ст. 25 Закона об электроэнергетике доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта (группы лиц), если доля установленной мощности его генерирующего оборудования или доля выработки

электрической энергии с использованием указанного оборудования в границах зоны свободного перетока превышает 20%, за исключением случаев, если при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства Российской Федерации или при осуществлении контроля за экономической концентрацией установлено, что, несмотря на превышение указанной величины, положение хозяйствующего субъекта (группы лиц) не является доминирующим.

Доминирующим может быть признано положение хозяйствующего субъекта (группы лиц), доля выработки электрической энергии или доля установленной мощности генерирующего оборудования, которого в границах зоны свободного перетока не превышает 20%, если доминирующее положение установлено антимонопольным органом.

С 2011 года в пределах ценовых зон оптового рынка электроэнергии и мощности регулируемые договоры (РД) заключаются только в отношении объемов электроэнергии и мощности, предназначенных для поставок населению, приравненным к населению группам потребителей, а также гарантирующим поставщикам, контролируемым МРСК Северного Кавказа.

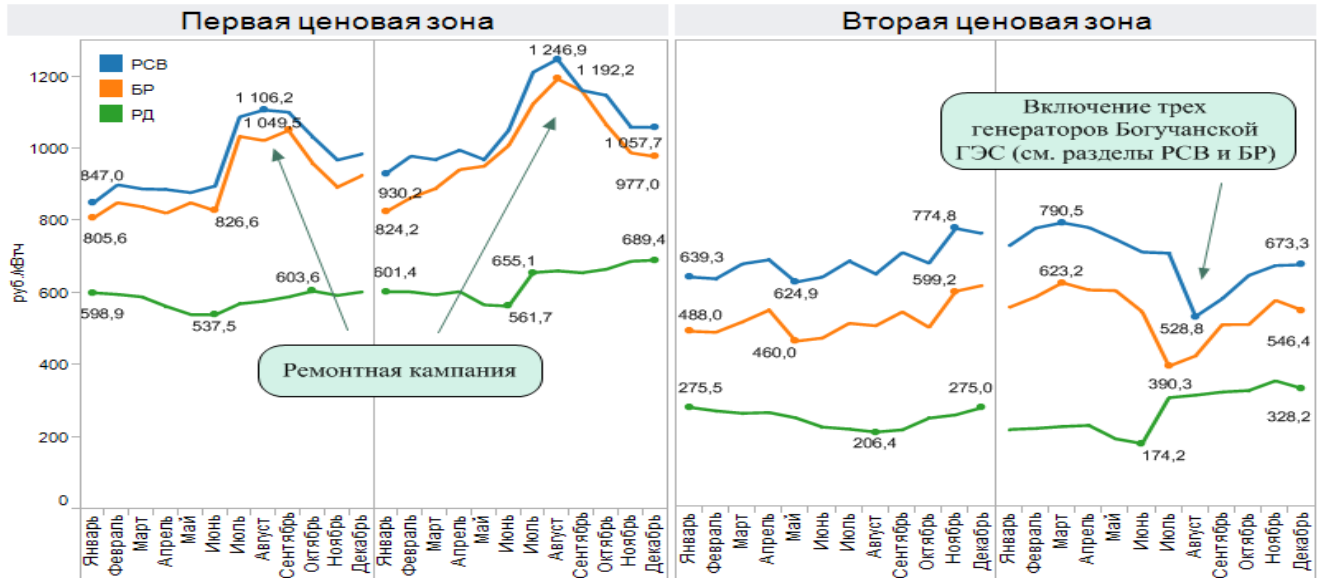
Рисунок 4.12.



Цены (тарифы) на поставку электрической энергии и мощности по регулируемым договорам рассчитываются по определяемым федеральным органом исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов формулам индексации цен. Объемы поставки электроэнергии и мощности по РД устанавливаются в рамках формируемого Федеральной службой по тарифам сводного прогнозного баланса производства и поставок электрической энергии таким образом, чтобы для включенного в сводный баланс производителя электроэнергии и мощности поставки по РД не превышали 35% от полного объема поставки электрической энергии (мощности) на оптовый рынок.

Рисунок 4.13.

ЦЕНА ПОКУПКИ/ПРОДАЖИ



Объемы электроэнергии, не покрываемые регулируемыми договорами, реализуются по нерегулируемым ценам в рамках свободных договоров, рынка на сутки вперед (PCSB) и балансирующего рынка (БР).

В рамках свободных договоров участники рынка самостоятельно определяют контрагентов, цены и объемы поставки.

В 2013 году индекс PCSB в Первой ценовой зоне сложился на уровне 1103,86 руб./МВт·ч, что на 10,3% выше уровня предшествующего года. Ключевым фактором, обусловившим отмеченный рост, стало повышение цен в заявках на продажу большинства поставщиков ценовой зоны на 12-18% вследствие роста тарифов на газ на 15% с 1 июля и еще на 3% с 1 августа. При этом на цены PCSB также оказали влияние следующие факторы:

- объем предложения АЭС сложился ниже в среднем на 540 МВт·ч (3%) преимущественно за счет ремонтов Курской и Ленинградской АЭС (снижение в среднем на 610 и 570 МВт·ч соответственно);
- объем плановой выработки ГЭС вырос на 470 МВт·ч (7%) в основном на Волжско-Камском каскаде ГЭС;
- объем предложения ТЭС снизился в среднем на 730 МВт·ч (2%);
- объем планового перетока из ценовой зоны снизился в среднем на 460 МВт·ч (21%);
- плановый объем потребления почти не изменился (снизился в среднем на 30 МВт·ч);

В 2013 году индекс PCSB во Второй ценовой зоне сложился на уровне 718,33 руб./МВт·ч, что на 2% выше уровня предшествующего года. **При этом наибольшее влияние на цены PCSB оказали следующие факторы:**

- плановый объем потребления сложился ниже в среднем на 550 МВт·ч (2,4%), в том числе вследствие подачи крупным потребителем ценовых заявок, не отобранных в торгах;
- объем планового перетока в ценовую зону снизился в среднем на 140 МВт·ч;

- объем плановой выработки ГЭС вырос в среднем на 1510 МВт·ч (16,3%) преимущественно за счет Саяно-Шушенской ГЭС (680 МВт·ч), Красноярской ГЭС (550 МВт·ч) и Богучанской ГЭС (490 МВт·ч);
- объем предложения ТЭС снизился на 2040 МВт·ч в среднем за час;
- ценовые параметры в заявках отдельных станций выросли на 5-10%.

В целом за отчетный год на РСВ наблюдалось снижение потребления при увеличенной выработке ГЭС (по сравнению с 2012 годом), вследствие чего оборудование ТЭС было загружено в меньшей степени. При этом рост цен в заявках поставщиков оказал сдерживающее влияние на снижение цен РСВ.

С 2011 года начала свою работу модель долгосрочного рынка мощности, в рамках которой по конкурентным ценам продается порядка 80 % мощности.

Модель долгосрочного рынка мощности призвана решить ряд задач:

- предупреждение дефицита в энергосистеме;
- формирование наиболее эффективной структуры генерации;
- повышение инвестиционной привлекательности отрасли.

Долгосрочные конкурентные отборы на 2011, 2012 и 2013 годы проводились на годовой период.

В преддверии долгосрочных конкурентных отборов мощности (КОМ) ФАС России проводит анализ уровня конкуренции зон свободного перетока и по его итогам определяет зоны, в которых при проведении конкурентного отбора мощности устанавливается предельный уровень цены на мощность.

В качестве критериев введения максимальной цены на мощность по зонам свободного перетока для проведения конкурентных отборов мощности ФАС России были предложены высокий и умеренный уровень концентрации в зоне свободного перетока.

В случае если ФАС России определен высокий уровень концентрации в зоне свободного перетока, вводится максимальная цена на мощность.

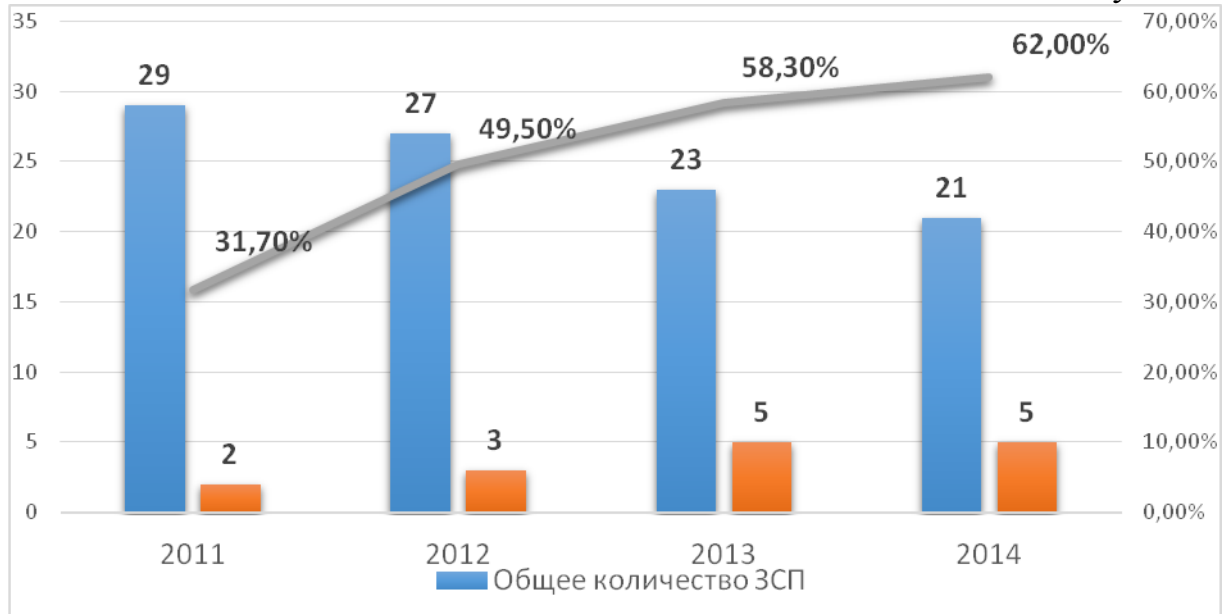
В целях проведения конкурентного отбора мощности в 2013 году ФАС России были подготовлены проекты решений, предполагающих проведение конкурентных отборов мощности без установления максимального значения цены на мощность в пяти зонах свободного перетока оптового рынка электрической энергии (мощности).

Перечень ЗСП, в которых КОМ на 2013 год проводился с применением предельного размера цены на мощность, утвержден приказом ФАС России от 12.07.2012 № 476 «Об определении зон свободного перетока, в которых конкурентный отбор мощности на 2013 год проводится с использованием предельного размера цены на мощность».

В соответствии с данным приказом предельные уровни цен для проведения КОМ на 2013 год были введены в 18 ЗСП из 23. В результате отборы мощности без применения предельного размера цены на мощность прошли в пяти ЗСП, а именно в ЗСП «Сибирь», «Урал», «Центр», «Волга» и «Вятка».

Доли конкурентного ценообразования на мощность в ценовых зонах представлены на рисунке 4.14.

Рисунок 4.14.



По результатам проведения КОМ на 2013 год в ЗСП «Волга» цена на мощность сложилась на 20% выше, чем в других ЗСП Первой ценовой зоны оптового рынка, а именно 153 966,24 руб/МВт.

Вместе с тем, ущерб потребителям и получение указанными лицами дополнительного дохода были предотвращены действиями ФАС России и Наблюдательного совета НП «Совет рынка» вследствие принятия 11.10.2012 Наблюдательным советом НП «Совет рынка» решения об отмене результатов КОМ на 2013 год на основании обращения ФАС России о признаках манипулирования ценами на КОМ. Решение было принято большинством голосов членов Наблюдательного совета.

В соответствии с Правилами оптового рынка ОАО «Системный оператор Единой энергетической системы» 15 октября 2012 г. проведен повторный КОМ на 2013 год в Первой ценовой зоне. При проведении повторного КОМ в ЗСП, в которой ФАС России были выявлены признаки манипулирования ценами, отбору подлежат заявки с ценой не выше предельного размера цены на мощность, установленной Правительством Российской Федерации в соответствующей ценовой зоне. В отношении генерирующих объектов, расположенных в других ЗСП, при проведении повторного КОМ используются ценовые заявки, поданные на первоначальный КОМ.

По результатам повторного КОМ цена на продажу мощности в ЗСП «Волга» снизилась со 153 966,24 до 117 999 руб/МВт в месяц.

Перечень отобранных и не отобранных генерирующих объектов и суммарные объемы мощности, отобранной по результатам повторного КОМ на 2013 год, не изменились.

Стоит отметить, что в конце 2013 года порядок осуществления антимонопольного контроля при проведении КОМ на последующие годы претерпел ряд изменений. Это обусловлено вступлением в силу Правил осуществления антимонопольного регулирования и контроля в

электроэнергетике, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.2013 № 1164 (далее – Правила антимонопольного контроля).

Данными правилами установлено, что федеральный антимонопольный орган ежегодно, не позднее чем за 45 дней до дня окончания приема заявок при проведении последующих КОМ, проводит анализ состояния конкуренции на товарном рынке. Анализ проводится в целях определения и признания доминирующего положения хозяйствующих субъектов на оптовом рынке в границах зон свободного перетока. Перечень данных субъектов оптового рынка отправляется системному оператору и размещается на сайте федерального антимонопольного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Кроме того, федеральный антимонопольный орган определяет зоны свободного перетока, в которых КОМ проводится с использованием предельного размера цены на мощность и определяет дополнительные требования к поставщикам мощности, занимающим доминирующее положение на оптовом рынке в пределах одной зоны свободного перетока.

Одним из нововведений является требование о подаче хозяйствующим субъектом, имеющим намерение участвовать в КОМ и занимающим доминирующее положение на оптовом рынке, ходатайства об определении федеральным антимонопольным органом условий участия указанного субъекта в КОМ.

По результатам рассмотрения ходатайства ФАС России вправе:

а) удовлетворить ходатайство путем выдачи хозяйствующему субъекту решения о согласовании участия в КОМ в соответствии с указанными в ходатайстве параметрами объема и цены поставки мощности в целях участия в конкурентном отборе мощности;

б) принять решение о выдаче хозяйствующему субъекту предписания, устанавливающего условия или ограничения его (группы лиц) участия в КОМ, в случае выявления хозяйствующего субъекта (группы лиц), занимающего доминирующее положение на оптовом рынке, действия которого могут являться препятствием для возникновения конкуренции и (или) могут привести к ограничению, устранению конкуренции и нарушению антимонопольного законодательства.

Уровень концентрации (CR3) на оптовом рынке электрической энергии и мощности по объему производства, установленной мощности в географических границах Первой ценовой зоны – **умеренный**, в географических границах Второй ценовой зоны по объему производства – **высокий**, а по установленной мощности – **умеренный**.

Уровень концентрации (CR3) на оптовом рынке электрической энергии и мощности по объему потребления электрической энергии и мощности в географических границах Первой ценовой зоны – низкий, а в географических границах Второй ценовой зоны – умеренный.

В границах зон свободного перетока рынок характеризуется малым количеством производителей и высокой вероятностью использования ими своей рыночной силы. Барьерами к уменьшению уровня концентрации являются

технологические ограничения (в первую очередь – сетевые), которые не позволяют в необходимом объеме обеспечить передачу электрической энергии и мощности из соседних зон свободного перетока. Снятие указанных технологических ограничений требует значительных капитальных вложений со стороны сетевых компаний.

Все зоны свободного перетока оптового рынка электрической энергии характеризуются высокой концентрацией производителей, кроме ЗСП «Урал», где концентрация умеренная, а также ЗСП «Центр», в которой концентрация по объемам производства электроэнергии высокая, а по величине установленной и располагаемой мощности – умеренная.

В целом, реформирование электроэнергетики привело к увеличению количества независимых участников оптового рынка электрической энергии (мощности), и снижению уровня концентрации на нем.

В целях дальнейшего развития конкуренции на оптовом рынке электрической энергии и мощности необходимо:

– устранить технологические ограничения, существующие как между зонами свободного перетока, так и ценовыми зонами путем строительства электросетевых объектов, увеличения пропускной способности сетей и др. Соответствующие изменения требуется внести в инвестиционные программы ОАО «ФСК ЕЭС» и организаций, входящих ОАО «МРСК Холдинг», на 2013-2017 годы. Снижение технологических барьеров на рынке электрической энергии позволяет обеспечить потенциальное участие большего количества субъектов оптового рынка в каждом узле расчетной модели, а следовательно, повысить соперничество и уровень конкуренции, исключив локальный «монополизм» определенных участников;

– пересмотреть методологию формирования ЗСП, снизив общее количество ЗСП либо проведение отборов мощности по «группам зон свободного перетока». Модель рынка мощности устроена таким образом, что на формирование цен в определенной зоне свободного перетока в первую очередь оказывают непосредственно ценовые заявки поставщиков в данной зоне. Добиться улучшения конкурентной среды в этом случае можно за счет объединения территорий (зон свободного перетока или формирования групп зон свободного перетока), вследствие чего, улучшится экономическая концентрация и возрастет конкурентная борьба поставщиков;

– расширить территорию ценовых зон за счет территорий субъектов Дальнего Востока, являющихся в настоящий момент неценовой зоной рынка;

– принять методику определения соответствия ценовых заявок на продажу электрической энергии требованиям экономической обоснованности, принять требования экономической обоснованности ценовых заявок на продажу электрической энергии, а также ценовых заявок на продажу мощности. В условиях возможности участников влиять на цены электроэнергии на рынке, такие методики и требования к ценовым заявкам являются необходимыми и будут являться сдерживающим фактором «финансовых appetитов» доминирующих субъектов на рынке;

- принять нормативно правовые акты, предусмотренные Правилами осуществления антимонопольного регулирования и контроля в электроэнергетике;
- совершенствовать механизмы торговли электрической энергией и мощностью, стимулирующие поставщиков к конкурентному поведению и повышению эффективности их деятельности;
- развить превентивные методы контроля. Речь идет о рыночных механизмах корректировки недобросовестных действий субъектов (при подаче ими искаженных объемных или ценовых заявок) до проведения торгов на электроэнергию или мощность по инициативе или на основании методик ФАС России.

4.3.2. Розничный рынок электроэнергии

Временной интервал исследования розничного рынка электрической энергии (мощности) - 2013 год.

Продуктовые границы розничного рынка электрической энергии (мощности) установлены в соответствии с пунктами 27, 28, 29 Основных положений функционирования розничных рынков электрической энергии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 04.05.2012 № 442 (далее – Основные положения), согласно которым взаимоотношения гарантирующего поставщика с потребителем (покупателем) электроэнергии оформляются договором энергоснабжения или договором купли-продажи (поставки) электроэнергии (мощности). По условиям, предусмотренным вышеуказанными договорами, поставщик обязуется осуществить продажу электрической энергии (мощности), а также самостоятельно или через привлеченных третьих лиц оказывать услуги по передаче электрической энергии и услуги, оказание которых является неотъемлемой частью процесса поставки электрической энергии потребителю, а потребитель обязуется оплачивать приобретаемую электрическую энергию (мощность).

Исходя из вышеизложенного, продуктовыми границами рынка является «купля-продажа (поставка) электроэнергии».

Такой товар, как электрическая энергия, не является взаимозаменяемым товаром. Кроме того, производство, купля-продажа и потребление электрической энергии на розничных рынках осуществляется одновременно с мощностью. На розничном рынке, в отличие от оптового рынка, электрическая энергия и мощность продаются и покупаются совместно и оплачиваются одновременно. В связи с этим невозможно рассматривать розничный рынок электрической энергии и розничный рынок мощности отдельно, рынок электрической энергии (мощности) в данном случае является единым.

В соответствии с пунктом 5 Основных положений, на территориях субъектов Российской Федерации, объединенных в ценовые зоны оптового рынка, электрическая энергия (мощность) продается по нерегулируемым ценам, за исключением продажи электрической энергии (мощности) населению и приравненным к нему категориям потребителей.

При этом гарантирующие поставщики продают электрическую энергию (мощность) по нерегулируемым ценам в рамках предельных уровней нерегулируемых цен, определяемых и применяемых в соответствии с настоящим документом, а энергосбытовые (энергоснабжающие) организации продают электрическую энергию (мощность) по свободным нерегулируемым ценам.

Поставка электрической энергии (мощности) населению и приравненным к нему категориям потребителей осуществляется по регулируемым ценам (тарифам), установленным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов.

А) Ценовые зоны:

Продажа остальных объемов электрической энергии (мощности) на территориях субъектов Российской Федерации, включенных в ценовые зоны оптового рынка, осуществляется по нерегулируемым ценам.

Б) Неценовые зоны:

Продажа остальных объемов электрической энергии (мощности) на территориях субъектов Российской Федерации, включенных в неценовые зоны оптового рынка, осуществляется по регулируемым ценам.

Географические границы рассматриваемого товарного рынка соответствуют границам зон деятельности хозяйствующих субъектов, которым присвоен статус гарантирующего поставщика в порядке, установленном Основными положениями.

Так, географическими границами деятельности гарантирующих поставщиков, являются административные границы соответствующего субъекта Российской Федерации.

В случае если на территории субъекта Российской Федерации осуществляют деятельность несколько энергосбытовых компаний, которым присвоен статус гарантирующего поставщика, географическими границами деятельности данных компаний являются границы, определенные уполномоченным органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов.

Для локальных рынков географические границы определяются:

- по зонам деятельности гарантирующих поставщиков, осуществляющих эксплуатацию генерирующих объектов и объектов электросетевого хозяйства, технологически не связанных с ЕЭС России (которым присвоен в соответствующем порядке статус гарантирующего поставщика);

- по границе балансовой принадлежности электрических сетей соответствующей электросетевой организации, к сетям которой присоединены потребители, подлежащие обслуживанию указанным гарантирующим поставщиком.

Установлено, что практически во всех регионах гарантирующие поставщики действуют в географических границах соответствующего субъекта Российской Федерации. В пределах одного субъекта Российской Федерации формируются несколько локальных рынков (в основном в границах муниципальных образований). К примеру, в Краснодарском крае в результате проведения Анализа Краснодарским УФАС России установлено 14 локальных

рынков, по границам муниципальных районов и городских округов, и все они являются высококонцентрированными. В целом по Российской Федерации, в пределах одного субъекта Российской Федерации, сформированные ранее локальные рынки остаются высококонцентрированными с неразвитым уровнем конкуренции.

В состав хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на розничных рынках электрической энергии (мощности) в 2013 году, входят сетевые организации, гарантирующие поставщики, независимые энергосбытовые организации, производители электрической энергии (мощности) на розничном рынке. Исследовано состояние конкурентной среды в 83 субъектах Российской Федерации. Всего проанализирована деятельность более 700 энергосбытовых компаний, из них 278 имеют статус гарантирующего поставщика.

Организации, осуществляющие куплю-продажу электроэнергии (мощности) на розничных рынках, можно разделить на несколько групп:

1. **АО-энергосбыты.** Все сбытовые компании являются субъектами оптового рынка электрической энергии (мощности) и занимают доминирующее положение на розничных рынках. 70 энергосбытовых компаний, образованных в процессе реформирования акционерных обществ энергетики и электрификации, включены в Реестр.

Необходимо отметить, что некоторые энергосбытовые компании осуществляли деятельность по купле-продаже электрической энергии на территории нескольких субъектов Российской Федерации:

- ЗАО «МАРЭМ» - на территории Алтайского края, Краснодарского края, Красноярского края, Калужской области, Нижегородской области, Омской области, Оренбургской области, Свердловской области, Тверской области, Ярославской области, Республики Мордовия, Республики Хакасия;

- ЗАО «Система» - на территории Приморского края, Кемеровской области, Алтайского края, Республики Бурятия, Еврейской автономной области;

- ОАО «Дальневосточная энергетическая компания» - на территории Хабаровского края, Амурской области, Приморского края, Еврейской автономной области;

- ОАО «Алтайэнергосбыт» - на территории Алтайского края и Республики Алтай;

- ОАО «Кубанская энергосбытовая компания» - на территории Республики Адыгея и Краснодарского края;

- ОАО «Петербургская сбытовая компания» - на территории г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области;

- ОАО «Тюменская энергосбытовая компания» - на территории Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа и Ямало-Ненецкого автономного округа;

- ОАО «Мосэнергосбыт» - на территории Москвы и Московской области.

Необходимо отметить присутствие ОАО «Оборонэнергосбыт», как гарантирующего поставщика для нужд Министерства обороны Российской Федерации в 82 регионах Российской Федерации. Это связано с тем, что

распоряжением Правительства Российской Федерации от 02.02.2010 № 78-р ОАО «Оборонэнергосбыт» определено единственным поставщиком электрической энергии для нужд Минобороны России.

В этой связи, границы зоны деятельности гарантирующего поставщика ОАО «Оборонэнергосбыт» установлены по границам балансовой принадлежности электрических сетей, принадлежащих на праве собственности или ином законном основании организациям (сетевые организации, хозяйствующие субъекты), находящимся в ведении Министерства обороны Российской Федерации и (или) образованным во исполнение Указа об ОАО «Оборонсервис».

2. Независимые энергосбытовые компании, являющиеся субъектами оптового рынка электрической энергии и действующие, как правило, в интересах крупных потребителей электрической энергии - юридических лиц. Необходимо отметить следующие энергосбытовые организации, осуществляющие деятельность по купле-продаже (поставке) электрической энергии (мощности) на территории нескольких субъектов Российской Федерации:

- ООО «Русэнергоресурс» (47 субъектов Российской Федерации);
- ОАО «Межрегионэнергосбыт» (47 субъектов Российской Федерации);
- ООО «ЛУКОЙЛ-ЭНЕРГОСЕРВИС» (31 субъект Российской Федерации);
- ООО «Русэнергосбыт» (24 субъекта Российской Федерации, в том числе

по границам балансовой принадлежности электрических сетей соответствующих филиалов ОАО «РЖД»);

- ООО «РН-Энерго» (г. Москва) (23 субъекта Российской Федерации);
- ОАО «Сибурэнергомеджмент» (15 субъектов Российской Федерации);
- ООО ГК «ТНС энерго» (г. Москва) (8 субъектов Российской Федерации).

3. Прочие сбытовые компании, не являющиеся субъектами оптового рынка (в том числе муниципальные предприятия). Данные компании могут приобретать электрическую энергию у гарантирующего поставщика, действующего на данной территории, или у других энергосбытовых компаний, либо у розничных производителей электрической энергии. Затем сбытовые компании рассматриваемой группы продают электрическую энергию своим потребителям. Как правило, все компании данной группы занимают доминирующее положение на локальных розничных рынках электрической энергии по границам балансовой принадлежности электрических сетей соответствующей сетевой организации.

В качестве покупателей электрической энергии (мощности) на розничных рынках электрической энергии (мощности) в 2013 г. выступали лица, приобретающие электрическую энергию (мощность) для собственных бытовых и (или) производственных нужд (потребители), а также энергосбытовые организации, покупающие электрическую энергию (мощность) для последующей перепродажи потребителям.

По данным Минэкономразвития России, за 2013 год выработано 1050,7 млрд. кВт. ч электроэнергии, в том числе в декабре 2013 года – 100,2 млрд. кВт. ч (92,7% к декабрю 2012 года).

Потребление электроэнергии в 2013 году составило 1037,0 млрд. кВт. ч, что

на 1,4% ниже уровня 2012 года, при этом в декабре 2013 года потребление уменьшилось на 6,7% по сравнению с уровнем декабря 2012 года и составило 99,0 млрд. кВт. часов.

Снижение производства и потребления электроэнергии в 2013 году по сравнению с уровнем предыдущего года обусловлено сложившимися теплыми погодными условиями в отопительный сезон по отношению к предыдущему году, а также сокращением потребления электроэнергии со стороны металлургического производства.

Основную нагрузку по удовлетворению спроса на электроэнергию в 2013 году несли тепловые электростанции (ТЭС), при этом выработка электроэнергии на них уменьшилась на 3,8% по сравнению с уровнем 2012 года и составила 697,8 млрд. кВт. часов. Выработка электроэнергии на АЭС за тот же период уменьшилась на 2,6% и составила 173,0 млрд. кВт. ч, а на ГЭС увеличилась на 8,9% и составила 179,4 млрд. кВт. часов.

Уменьшение выработки электроэнергии на АЭС связано с выводом в ремонт блока № 1 Ленинградской АЭС, а также выводом блока № 2 Курской АЭС с июня 2013 года в режим без генерации.

В структуре выработки электроэнергии по видам генерации в 2013 году по сравнению с уровнем 2012 года произошли следующие изменения: доля электроэнергии, произведенной гидроэлектростанциями, в общей выработке электроэнергии возросла с 15,4% до 17,1%, тепловыми и атомными уменьшилась соответственно с 67,9% до 66,4% и с 16,6% до 16,5 процента.

По данным ОАО «СО ЕЭС» сальдо–переток экспортно-импортных поставок электроэнергии за 2013 год оценивается в объеме 13,7 млрд. кВт. ч, что на 17,1% меньше уровня 2012 года. Это связано с уменьшением экспорта в страны Балтии, а также с увеличением импорта электроэнергии из Республики Казахстан.

Ввод новой мощности в 2013 году, по данным ОАО «СО ЕЭС», составил 4018 МВт, вывод из эксплуатации 612,7 МВт.

При проведении Анализа территориальными органами ФАС России были определены объемы розничных рынков электрической энергии (мощности) в границах соответствующих субъектов Российской Федерации и объемы долей энергосбытовых организаций, в том числе гарантирующих поставщиков.

Территориальными органами ФАС России установлено, что в 2013 году региональные розничные рынки купли-продажи электрической энергии (мощности) характеризовались высоким уровнем концентрации и неразвитой конкуренцией (при $70\% \leq CR \leq 100\%$ или $2000 \leq HHI \leq 10000$).

Выделены следующие барьеры входа на розничный рынок электрической энергии (мощности):

1) административные барьеры:

- необходимость согласования со смежным субъектом оптового рынка (как правило, являющегося конкурентом) Перечня средств измерений для целей коммерческого учета и Соглашения об информационном обмене в целях осуществления торговли электрической энергией (мощностью) на оптовом рынке;

- установление для субъектов электроэнергетики, владеющих на праве собственности или ином законном основании объектами по производству электрической энергии (мощности), которые присоединены к единой энергетической системе России и установленная генерирующая мощность каждого из которых равна или превышает 25 МВт, обязанности реализовывать производимую электрическую энергию только на оптовом рынке;

- требование о получении статуса субъекта оптового рынка электроэнергии для квалификации генерирующих объектов, функционирующих на основе возобновляемых источников энергии.

Кроме того, в числе административных барьеров входа на розничный рынок электрической энергии (мощности) следует отметить:

- неутверждение Минэнерго России Правил проведения внеочередных конкурсов на право осуществления деятельности в качестве гарантирующего поставщика, включающие типовую конкурсную документацию (в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 29.12.2007 № 996, в соответствии с которым был установлен срок утверждения указанных Правил до 01.05.2008);

- сложная и длительная процедура получения статуса субъекта оптового рынка в НП «Совет рынка» и ОАО «АТС»;

2) экономические барьеры;

- необходимость соблюдения требований пункта 76 Основных положений, в соответствии с которым при переходе на обслуживание от гарантирующего поставщика к иной энергосбытовой организации потребитель обязан обеспечить своими силами либо силами энергосбытовой организации, с которой потребитель намеревается заключить договор энергоснабжения (договор купли-продажи (поставки) электрической энергии), отдельный учет объемов потребления электрической энергии;

- высокая стоимость затрат на установление автоматизированной системы коммерческого учета электроэнергии, необходимой для входа на оптовый рынок, что дает значительное преимущество гарантирующему поставщику при работе на розничном рынке;

- несвоевременная оплата потребителями покупаемой электроэнергии;

- наличие проблемы бездоговорного или безучетного потребления электроэнергии;

- сохранение перекрестного субсидирования;

- долги предприятий ЖКХ и бюджетных предприятий за потребленную электроэнергию;

3) технологические барьеры:

- отсутствие у энергосбытовых организаций автоматизированной системы контроля и учета электрической энергии, которая необходима для входа на оптовый рынок электроэнергии, что дает значительное преимущество гарантирующим поставщикам при работе на розничном рынке.

- в зоне деятельности гарантирующих поставщиков – энергоснабжающих организаций, осуществляющих эксплуатацию объектов электроэнергетики,

технологически не связанных с Единой энергетической системой России, барьером входа на рынок является территориальная замкнутость.

Перечисленные барьеры входа на рынок относятся к труднопреодолимым и являются существенным фактором, сдерживающим развитие конкуренции на розничных рынках электроэнергии (мощности).

Также как и в 2012 году, в 2013 году гарантирующие поставщики занимают долю на рынке купли-продажи (поставки) электрической энергии около 75% на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, в большинстве регионов их доля близка к 100%. При этом, в ряде регионов только гарантирующий поставщик является субъектом оптового рынка электрической энергии и все остальные энергосбытовые компании покупают электроэнергию у него.

Розничные рынки купли-продажи (поставки) электрической энергии **относятся к потенциально конкурентной сфере деятельности**, в условиях, если продажа электроэнергии осуществляется несколькими энергосбытовыми организациями в зоне деятельности гарантирующего поставщика, на одной и той же территории в границах сетей соответствующей сетевой организации. В связи с этим необходимо отметить, что в ряде регионов наблюдается тенденция развития конкуренции на розничном рынке электрической энергии, выразившаяся в появлении независимых энергосбытовых компаний, продающих покупаемую ими на оптовом рынке электроэнергию на розничном рынке, наряду с гарантирующими поставщиками.

В рамках проведения анализа состояния конкуренции на розничных рынках электрической энергии (мощности) в 2013 году, а также по результатам анализа по отчету участия представителей антимонопольных органов в коллегиальных органах Региональных энергетических комиссий, установлено следующее.

Средняя сбытовая надбавка гарантирующих поставщиков для населения и приравненных к нему категорий потребителей по России в 2012 г. составила 0,19395 руб./кВтч, а в 2013 г. – 0,25846 руб./кВтч. Следовательно, прирост за год составил 33,3 %. При этом минимальное значение сбытовой надбавки в 2012 г. составило 0,09 руб./кВтч (Оренбургская область), а максимальное – 1,3477 руб./кВтч (Республика Хакасия), в 2013 г. – 0,0952 руб./кВтч (Омская область) и 1,9106 руб./кВтч (Республика Адыгея) соответственно.

Средняя сбытовая надбавка для прочих потребителей в 2012 г. составила – 0,78107 руб./кВтч, а в 2013 г. – 0,90182 руб./кВтч. Следовательно, прирост за год составил 15,5 %. При этом, минимальное значение сбытовой надбавки в 2012 г. составило 0,02559 руб./кВтч (Республика Дагестан), а максимальное – 15,559 руб./кВтч (Краснодарский край), в 2012 г. – 0,018 руб./кВтч (Омская область), в 2013 г. – 18,657 (Краснодарский край) соответственно.

Средний единый (котловой) тариф на услуги по передаче электрической энергии по сетям по одноставочному тарифу по диапазону напряжения СН-I по России в 2012 г. составил 1 011,07 руб./МВч, а в 2013 г. – 1 177,5 руб./МВч. Следовательно, прирост за год составил 16,5 %. При этом, минимальное значение тарифа 2012 г. составило 63 руб./МВч (Свердловская область), а максимальное –

3 429,52 руб./МВтч (Курганская область), в 2013 г. – 63 руб./МВтч (Свердловская область) и 3 772,47 руб./МВтч (Курганская область) соответственно.

Средняя цена (тариф) на электрическую энергию для населения, проживающего в городских населенных пунктах по России в 2012 г. составил 2,05 руб./кВт•ч, 2013 г. – 2,35 руб./кВт•ч. Следовательно, прирост за год составил 14,6 %. Минимальное значение тарифа в 2012 г. составило 0,09 руб./кВт•ч, а максимальное – 3,59 руб./кВт•ч (Магаданская область), в 2013 – 0,82 руб./кВт•ч (Иркутская область) и 4,02 руб./кВт•ч (Магаданская область) соответственно.

Из представленных территориальными органами ФАС России сведений видно, что на территории отдельных регионов России в 2013 г. произошло значительное увеличение сбытовой надбавки гарантирующих поставщиков.

Так, на территории Липецкой области в 2013 г. отмечается значительное увеличение сбытовой надбавки отдельных гарантирующих поставщиков до 5,7 раза, в Московской области в 6 раз, в Кемеровской области в 7,2 раза.

Значительный рост сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков в 2013 году обусловлен изменениями порядка расчета сбытовой надбавки. Теперь, в соответствии с Порядком расчета сбытовых надбавок гарантирующего поставщика для потребителей, относящихся к группе «прочие потребители», в виде формулы на территориях субъектов Российской Федерации, объединенных в ценовые зоны оптового рынка, утвержденного приказом ФСТ России от 30.10.2012 № 703-э, сбытовая надбавка гарантирующих поставщиков считается как процент от цены электрической энергии, покупаемой гарантирующим поставщиком на оптовом рынке электрической энергии (мощности).

Также, отмечается и значительное увеличение в отдельных областях индивидуальных тарифов по взаиморасчетам между сетевыми организациями.

Так, на территории Краснодарского края в 2013 г. индивидуальный тариф по взаиморасчетам между отдельными сетевыми организациями вырос до 3,8 раза, в Смоленской области в 6,2 раза, а по двуставочному тарифу до 33,6 раза, в Тверской области в 9,9 раза, в Республике Коми в 39,4 раза, в Приморском крае в 73,5 раза, в Республике Карелия в 82,5 раза, в Московской области в 102 раза.

Сбытовая надбавка гарантирующих поставщиков для потребителей представлена на рисунке 4.15. Цены (тарифы) представлены на рисунке 4.16.

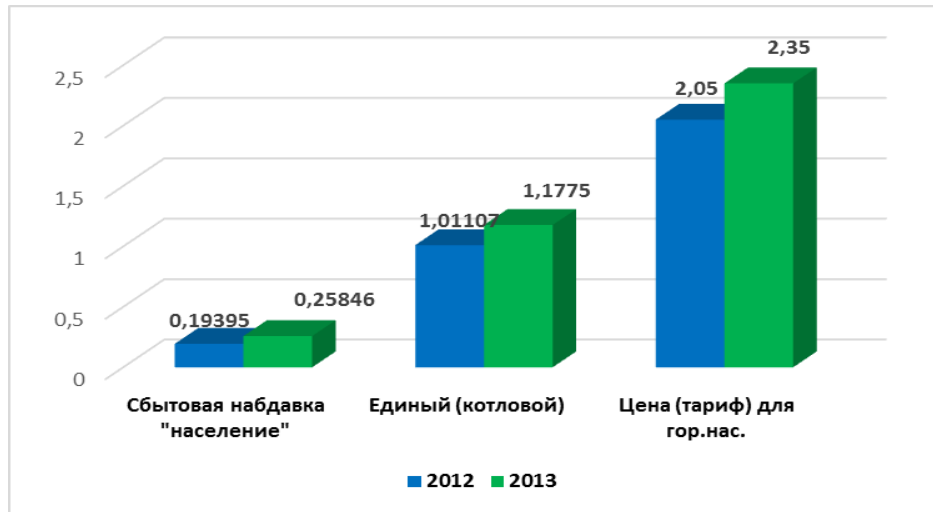
1. Картина состояния конкурентной среды в регионах России в целом является схожей по сравнению с 2012 годом: в 2013 г. территориальными органами были отмечены 725 энергосбытовых организаций (в их числе филиалы энергосбытовых организаций, действующих на территориях нескольких субъектов Российской Федерации), 278 из которых обладали статусом гарантирующего поставщика; в 2012 году – 622 энергосбытовых организаций, из которых 318 имеют статус гарантирующего поставщика.

2. Розничные рынки электрической энергии (мощности) во всех субъектах Российской Федерации характеризуются высокой степенью концентрации в условиях неразвитой конкуренции.

3. Доминирующее положение на розничных рынках электроэнергии в пределах административных границ субъектов Российской Федерации занимают гарантирующие поставщики с долей более 70% (в большинстве регионов доля

близка к 100%). При этом в отдельных регионах отмечается увеличение их доли на рынках.

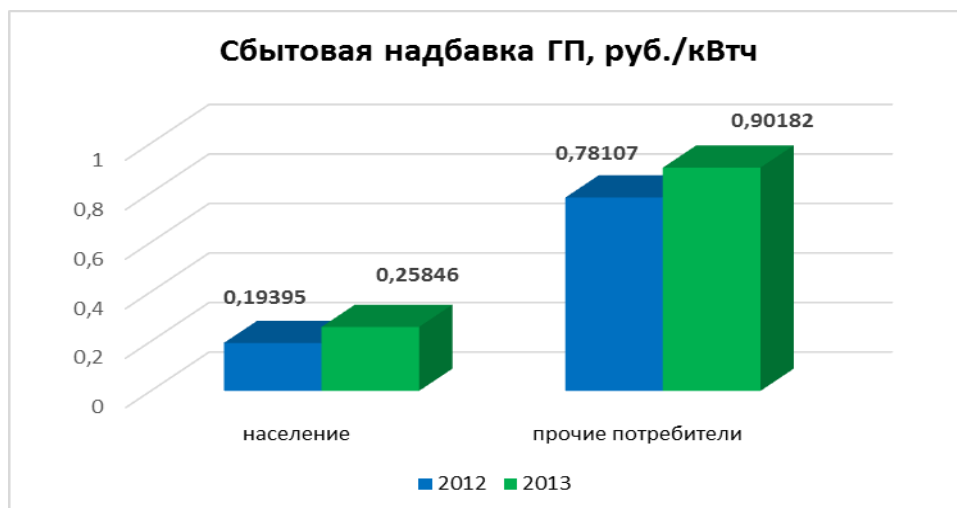
Рисунок 4.15.



Магистральными высоковольтными линиями электропередачи управляет Федеральная сетевая компания (ОАО «ФСК»). Государственные пакеты акций межрегиональных распределительных сетевых компаний (МРСК) переданы ОАО «Холдинг МРСК».

В целях обеспечения единого подхода к реализации технической политики и принципов управления электросетевым комплексом Российской Федерации, проведения единой инвестиционной, финансово-экономической и кадровой политики в соответствии с директивой Правительства Российской Федерации от 08.09.2012 № 2111п-П13 на основании договора от 10.07.2012 №1007 полномочия единоличного исполнительного органа ОАО «Холдинг МРСК» были переданы ОАО «ФСК ЕЭС».

Рисунок 4.16.



22 ноября 2012 года Президентом Российской Федерации был подписан Указ № 1567 «Об открытом акционерном обществе «Российские сети» (далее – Указ № 1567). Целью структурных преобразований по объединению магистральных и распределительных электрических сетей является создание единого центра ответственности перед акционерами за скоординированную

работу магистральных и распределительных сетей, координация работы по повышению экономической эффективности инвестиционной деятельности, разработка единых стандартов и показателей качества, повышение операционной эффективности магистральных и распределительных сетевых компаний.

Во исполнение Указа № 1567, в соответствии с решением внеочередного собрания акционеров, состоявшегося 23.03.2013, ОАО «Холдинг МРСК» официально переименовано в ОАО «Российские сети».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2012 № 1482 был определен порядок лишения статусов субъекта оптового рынка и гарантирующего поставщика недобросовестных энергосбытовых компаний и наделения этим статусом территориальных электросетевых компаний.

Наблюдательный совет НП «Совет рынка» в 2013 году принял решение о лишении статуса гарантирующего поставщика в отношении ряда энергосбытовых компаний. В частности, статус гарантирующего поставщика потеряли: ОАО «Омскэнергосбыт», ОАО «Ивэнергосбыт», ОАО «Пензаэнергосбыт», ОАО «Курскрегионэнергосбыт», ОАО «Брянскэнергосбыт», ОАО «Орелэнергосбыт», ОАО «Колэнергосбыт», ОАО «Тулэнергосбыт».

Функции гарантирующих поставщиков электроэнергии на территории регионов, обслуживаемых этими организациями, переходят к операционным компаниям Холдинга МРСК - ОАО «МРСК Северо-Запада», ОАО «МРСК Центра и Приволжья», ОАО «МРСК Центра», ОАО «МРСК Сибири» и ОАО «МРСК Волги».

4. По-прежнему актуальной является необходимость разработки новых и совершенствования действующих нормативных правовых актов в сфере электроэнергетики.

5. Необходимо продолжать антимонопольный контроль за действиями субъектов оптового и розничных рынков электрической энергии (мощности), в том числе гарантирующих поставщиков, которые обладают реальной рыночной властью и могут препятствовать входу на розничные рынки электрической энергии (мощности) новых энергосбытовых организаций, а также выходу сбытовых компаний и крупных потребителей на оптовый рынок электрической энергии.

6. Учитывая 100% долю либерализации цен на электрическую энергию (мощность) с 01 января 2011 года, необходимо совершенствование антимонопольного контроля, направленного на недопущение и пресечение манипулирования ценами на оптовом и розничном рынках электрической энергии и мощности.

4.4. Рынок услуг по хранению и складированию зерна

Анализ состояния конкуренции на рынке услуг по хранению и складированию зерна проводился за период 2011 – 2012 гг.

Хранение зерна является важным технологическим процессом, от которого зависит сохранность потребительских свойств товара в достаточно длительный промежуток времени. Сложность организации хранения больших масс зерна

связана с созданием необходимых условий для обеспечения сохранности физиологических и физико-химических свойств зерна. Необходимыми условиями потребления услуги по хранению зерна является наличие места хранения (хранилищ) и создание условий для сохранности количества и качества размещенного в них зерна (обеспеченность услугами обработки). В качестве таких хранилищ для зерна в сельском хозяйстве используются элеваторы.

Рассматриваемый вид услуг в соответствии с общероссийскими классификаторами ОКПД и ОКВЭД представляет самостоятельную группировку, которая включает услуги по приемке, хранению, подработке, сушке и отгрузке зерна. Данный вид услуг является однородным по своему функциональному назначению и не имеет заменителей по цели потребления.

В соответствии с п. 3.7 Порядка, статьи 4 Закона о защите конкуренции, исходя из проведенного опроса приобретателей товара, договоров, учитывая функциональное назначение, применение, качественные и технические характеристики, условия обращения товара, факторы формирования цены товара и другие параметры, продуктовыми границами исследуемого рынка определены услуги по хранению и складированию зерна (ОКПД 63.12.13 – услуги по хранению зерна, ОКВЭД 63.12.3 (ОКВЭД ред.1, ОКВЭД ред. 1.1) – хранение и складирование зерна).

Географические границы исследуемого товарного рынка услуг по хранению и складированию зерна обусловлены сложившимися хозяйственными связями, минимальными транспортными затратами, легкостью доступа покупателя к продавцу, сопоставимостью уровней цен на анализируемый вид услуг отдельных хозяйствующих субъектов внутри границ исследуемого товарного рынка.

В регионах, где сеть элеваторных комплексов сложилась в соответствии с административно-территориальным делением региона и наличием сельхозтоваропроизводителей, предприятия, осуществляющие хранение зерна, обычно размещены на территории региона достаточно равномерно, расстояния между элеваторными комплексами невелики.

Сельхозтоваропроизводители, с целью экономии затрат на транспортировку предназначенного для хранения зерна, отгружают его на близлежащие элеваторы. При этом крупные сельскохозяйственные предприятия (как правило, бывшие колхозы и совхозы), предпочитают сдавать зерно на хранение по ранее установившимся связям, не делая при этом никаких расчетов.

Фермерские хозяйства оценивают разницу цен на близлежащих элеваторных комплексах, выбирая наиболее выгодные экономические условия для хранения. При этом рост цен на ГСМ и железнодорожные перевозки делают транспортные расходы наиболее существенным фактором при выборе элеваторного комплекса, даже в сравнении со стоимостью услуг по хранению. Материалы анализа подтверждают, что в период 2011-2012 годов стоимость перевозки зерна автомобильным и железнодорожным транспортом значительно превышает средние тарифы по хранению зерна в регионах. При отсутствии свободных финансовых средств, мелкие и средние сельхозпроизводители либо продают собранный урожай зерновых по низким ценам, либо до реализации хранят его в хозяйствах, не прибегая к помощи элеваторов. Таким образом, выбор мест для

хранения зерна сельхозтоваропроизводителями значительно сужает географические границы исследуемого рынка.

Ряд хозяйствующих субъектов, входящих в группы лиц с сельхозпроизводителями и торгово-посредническими фирмами, сдает на хранение зерно на элеваторные комплексы, входящие в собственные вертикально-интегрированные структуры, независимо от удаленности пункта отгрузки зерна.

Посреднические организации выбирают место хранения зерна в зависимости от цели его дальнейшего использования: если предполагается дальнейшая переработка зерна, то выбираются элеваторные комплексы с перерабатывающими мощностями; если дальнейшая перепродажа, то выбираются элеваторы с удобными подъездными путями для отгрузки зерна железнодорожным, автомобильным транспортом, либо портовые элеваторы.

Рост количества посреднических организаций, приобретающих зерно для последующей перепродажи, связан с динамикой объемов поступления зерна на хранение из других регионов, что свидетельствует о существовании межрегиональных рынков услуг по хранению зерна и расширении географические границы рынка.

В основном, УФАС России определили географические границы товарного рынка, как административные границы субъектов Российской Федерации. Однако Волгоградское, Красноярское, Курское, Липецкое, Оренбургское, Орловское, Пензенское, Ростовское, Свердловское, Ставропольское УФАС России при проведении анализа конкуренции на рынке услуг по хранению и складированию зерна определили географические границы товарного рынка как локальные, в административных границах муниципальных районов. Оренбургское УФАС России выделило локальные рынки как восточный, центральный и западный, объединив несколько районов области. Кемеровское УФАС России определило географические границы рынка как межрегиональные, включающий в себя административные границы Кемеровской области и два граничащих района Томской области и Алтайского края.

Для хранения зерна используются элеваторы, хлебоприемные пункты (ХПП), комбинаты хлебопродуктов (КХП), собственные хранилища производителей зерна или хранилища других зернопроизводящих хозяйств, а также собственные хранилища зерноперерабатывающих хозяйствующих субъектов (минимельницы, крупощеда, минипекари, комбикормовые заводы, птицефабрики, предприятия-производители пива, иной алкогольной продукции и т.д.). Назначением всех специализированных зернохранилищ является обеспечение сохранности количества и качества размещенного в них зерна.

Хранение зерна на элеваторах имеет ряд особенностей и преимуществ. Элеваторы, ХПП и КХП не только принимают зерно на хранение, но и производят его послеуборочную обработку: очистку, сушку, обеззараживание. Необходимость таких работ связана с созданием условий для длительного (до 1 года) хранения устойчивых партий зерна, отвечающих требованиям мукомольной и крупяной промышленности.

Технология процесса хранения зерна именно на элеваторе осуществляется вертикальным способом, что обеспечивает длительный срок хранения зерна - до урожая следующего года. При этом осуществляется системное наблюдение за температурой зерна и наружного воздуха, зараженностью вредителем.

На ХПП и КХП используется складской метод хранения, при котором необходимое качество зерна для производства муки сохраняется в течение 6-9 месяцев.

По критерию срока хранения зерна требуемого качества можно сделать вывод, что услуга по хранению зерна на элеваторе взаимозаменяема с услугой по хранению зерна на ХПП и КХП, так как производители сельскохозяйственной продукции хранят зерно, в среднем, от 3 до 6 месяцев,

Хранилища крупных хозяйств не могут рассматриваться в качестве конкурентов элеваторам, КХП и ХПП, так как подработка и хранение зерна на них осуществляется, как правило, для собственных нужд или региональной продажи.

Потребителями услуги по хранению зерна являются:

- хозяйствующие субъекты (юридические лица и хозяйственные предприниматели), осуществляющие производство сельскохозяйственной продукции;
- хозяйствующие субъекты, уполномоченные осуществлять закупки зерна в региональный и муниципальный продовольственные фонды;
- хозяйствующие субъекты, осуществляющие коммерческие закупки зерна у сельхозпроизводителей и иных хозяйствующих субъектов, для последующей перепродажи;
- хозяйствующие субъекты, оказывающие услуги сельхозпроизводителям и осуществляющие расчеты с ними в натуральной форме (зерном);
- хозяйствующие субъекты, закупающие зерно для последующей переработки и не имеющие собственных мощностей для хранения.

Неполная занятость мощностей элеваторных комплексов ставит в преимущественное положение покупателей услуг хранения, и фактически конкуренция существует только между продавцами услуг.

Предоставление услуг по хранению зерна осуществляется, как правило, на основе прямых договоров между продавцами и покупателями услуг (договоров складского хранения).

Согласно материалам проведенного анализа, в установленных УФАС России географических и продуктовых границах товарного рынка действует различное количество хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги по хранению и складированию зерна:

- Самое большое число хозяйствующих субъектов, оказывающих указанные услуги выявлено на территории Волгоградской области (49), Оренбургской области (42), Алтайского края (38), Республики Татарстан (34), Ставропольского края (32), Краснодарского края (28), Курской области (24), Саратовской и Омской областей (по 23), Пензенской и Новосибирской областей (по 21), Воронежской и Липецкой областей (по 20);

- На территории Республики Башкортостан, Республики Мордовия, Красноярском крае, Белгородской, Брянской, Курганской, Московской, Орловской, Тульской областей - от 10 до 19 хозяйствующих субъектов;

На территории Республик Адыгея, Бурятия, Хакасия, Астраханской, Новгородской областей - по 1 хозяйствующему субъекту.

На территории Республик Алтай, Ингушетии, Коми, Тыва, Саха - Якутия, Камчатского края, Еврейской АО, Ненецкого АО, Архангельской, Владимирской, Иркутской, Ивановской, Псковской, Сахалинской, Смоленской, Томской областей, г. Москвы хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги на товарной основе по хранению и складированию зерна, не выявлено; при отсутствии рынка анализ конкуренции на указанных территориях не проводился.

При этом следует учесть, что на территории Архангельской, Иркутской, Смоленской областей хранится зерно государственного и регионального интервенционного фонда, а на территории г. Москвы, Владимирской, Ивановской и Томской областей хозяйствующие субъекты хранят зерно исключительно для собственных нужд.

Основным показателем для расчета объема товарного рынка и долей хозяйствующих субъектов на рынке является объем продаж (здесь - предоставление платных услуг хранения) на рассматриваемом товарном рынке (в натуральном выражении).

УФАС России при расчете емкости товарного рынка использовали показатель номинальной мощности, т.е. возможный объем хранения зерна, который рассчитывается, исходя из технических возможностей элеватора. Также определялись объем переданного на хранение зерна за год и объем фактической отгрузки зерна элеваторами.

Анализ полученных данных свидетельствует, что на рынке услуг хранения и складирования зерна выявлены все уровни концентрации: высокий, умеренный и низкий, в зависимости от установленных географических границ.

Для территорий высококонцентрированного указанного рынка характерно следующее: производство зерна либо отсутствует, либо крайне мало, в связи с чем потребность в хранении зерна отсутствует.

Для хранения зерна регионального фонда обычно достаточно услуг одного элеваторного комплекса.

При этом другие имеющиеся элеваторные комплексы вынуждены простаивать, поскольку торгово-посреднические организации агропромышленного комплекса в большей своей части предпочитают ввозить на такие территории уже продукты переработки зерна (муку, макароны и т.д.), которые можно немедленно продать, избежав издержек на хранение и переработку. Кроме того, торгово-посредническими организациями, как правило, являются субъекты вертикально интегрированных структур, имеющих собственные предприятия для хранения зерна и перерабатывающие мощности.

Высококонцентрированный рынок услуг хранения зерна, конкуренция на котором не развита или отсутствует, выявлен на территории Республик Адыгея, Бурятия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Марий Эл, Северная Осетия, Татарстан, Удмуртия, Хакасия, Чувашия, Забайкальского,

Красноярского, Пермского, Приморского, Хабаровского краев, Амурской, Астраханской, Белгородской, Вологодской, Волгоградской, Калужской, Кемеровской, Кировской, Курской, Липецкой, Новгородской, Орловской, Пензенской, Ростовской, Свердловской, Тамбовской, Тверской, Тюменской, Ярославской областей.

Умеренноконцентрированный рынок услуг хранения зерна, на котором конкуренция присутствует, но недостаточно развита, обладает набором средних характеристик общности высоко- и низкоконцентрированного рынка. Данный вид рынка распространен на территориях Алтайского, Ставропольского краев, Республик Башкортостан, Мордовия, Брянской, Курганской, Нижегородской, Оренбургской, Рязанской, Самарской, Саратовской, Тульской областей.

Здесь зерно выращивается, но может не являться основным видом сельскохозяйственной культуры, в большинстве своем это зоны рискованного земледелия, где погода неустойчива (затяжные дожди, засухи). Условия функционирования одних элеваторных комплексов дают им определенные преимущества у потребителей услуг по хранению зерна, чем других: наличие перерабатывающих мощностей, удобная транспортная система (железнодорожные пути, порт), гибкая ценовая политика. Это приводит к тому, что одни элеваторные комплексы пользуются спросом, другие простаивают.

Характерными особенностями низкоконцентрированных рынков является наличие наиболее благоприятных условий для занятия земледелием, в том числе и выращивания зерновых.

Элеваторные комплексы многочисленны, практически все они функционируют на локальных рынках. Их загрузка обеспечивается устоявшейся логистической схемой ведения бизнеса сельскохозяйственными предприятиями, т.е. каждому хозяйствующему субъекту наиболее выгодно хранить зерно на близлежащем элеваторном комплексе из-за транспортной составляющей. Рынок развит, у предприятий, оказывающих услуги хранения, имеются финансовые средства на модернизацию и рост. Конкуренция представляет собой пространственную олигополию.

Низкоконцентрированный рынок с развитой конкуренцией, по данным проведенного анализа, выявлен на территории Краснодарского края, Воронежской, Новосибирской, Омской, Ульяновской областей.

Анализируемый рынок характеризуется наличием следующих барьеров входа: не полностью загруженные имеющиеся производственные мощности свидетельствуют об удовлетворении спроса на услугу хранения и складирования зерна, что препятствует освоению рынка потенциальными конкурентами; низкая платежеспособность покупателей, высокие первоначальные капитальные затраты, низкий уровень рентабельности.

Например, по данным выборочного анкетирования сельхозпроизводителей Ставропольским УФАС России, более 75% респондентов хранят выращенное зерно в собственных хранилищах, стараясь продать его как можно быстрее. Минимальный объем хранения зерна на элеваторах приходится на 2012 год, что составляет 45,7% от показателя 2008 года.

Итоги анализа свидетельствуют о том, что на региональных рынках идет усиление концентрации. Ряд предприятий, находясь в стадии банкротства, уходит с рынка. Однако наличие неиспользуемых элеваторных мощностей не позволяет ограничивать удовлетворение спроса на услуги по хранению и складированию зерна. Осуществляется формирование вертикально-интегрированных структур на основе создания замкнутого цикла в рамках ведения группового бизнеса, для которых характерно наличие стабильной клиентской базы в лице производителей и торговых организаций, входящих в соответствующую группу лиц.

1. В результате проведенных исследований установлено, что географические границы рынков услуг по хранению и складированию зерна, в основном, соответствуют административным границам субъектов Российской Федерации. Объемы зерна, заложенного на хранение из других регионов, в среднем, не превышают 6-10% от общего объема хранимого зерна.

2. Проведенный анализ конкуренции на рынках хранения и складирования зерна выявил, что в 2011-2012 годах произошло усиление концентрации на товарных рынках. По сравнению с аналогичными данными анализа, проведенном ФАС России в 2006 году, количество субъектов Российской Федерации, на территории которых был зафиксирован низкоконцентрированный тип рынка с развитой конкуренцией, сократилось. Например, в 2006 году к низкоконцентрированному типу рынка относились территории 13 субъектов Российской Федерации: в том числе Белгородской, Волгоградской, Липецкой, Самарской, Саратовской, Пензенской, Курганской, Курской, Тамбовской, Воронежской, Ростовской областей, Краснодарского и Ставропольского краев. По данным настоящего анализа, количество таких территорий сократилось до 4: Краснодарский край, Воронежская, Новосибирская и Омская области.

На остальных территориях произошло усиление концентрации, в результате чего на территориях Ставропольского края, Самарской, Саратовской, Курганской областей зафиксирован умеренноконцентрированный тип рынка, а в Белгородской, Волгоградской, Липецкой областях – высококонцентрированный тип рынка, конкуренция на котором не развита или отсутствует.

В связи с наблюдаемыми процессами изменения типа концентрации рынки услуг хранения и складирования зерна требуют особого внимания со стороны антимонопольных органов.

3. Элеваторные комплексы, входящие в вертикально и горизонтально интегрированные структуры, как правило, имеют конкурентные преимущества перед другими участниками рынка, которые могут быть использованы как инструменты недобросовестной конкуренции и ограничения конкуренции на смежных рынках. Для недопущения такой ситуации, в целях обеспечения условий конкуренции необходимо усилить антимонопольный контроль за указанными структурами в рамках контроля экономической концентрации и в рамках контроля за обеспечением запретов на злоупотребление хозяйствующими субъектами доминирующим положением, в том числе в части недопущения дискриминации хозяйствующих субъектов, не входящих в такие структуры.

4. Государственные закупочные и товарные интервенции организуются в целях регулирования рынка сельскохозяйственной продукции. Зерно из запасов

интервенционного фонда должно стабилизировать цены на продукты, так как стоимость зерна, приобретенного в рамках государственной интервенции, значительно ниже рыночной цены. Эффективное функционирование данного товарного рынка имеет высокое социально-экономическое значение в масштабе государства.

Стоимость услуг по хранению зерна запасов Федерального интервенционного фонда регулируется государством. При этом цена отгрузки зерна, приобретенного в рамках зерновых товарных интервенций, устанавливается элеваторами самостоятельно.

Хозяином субъект, не оказывающий услуги по хранению зерна, хранящегося на элеваторе, не может отгрузить зерно. Данная услуга может быть оказана только элеватором «Хранителем».

Таким образом, наделение элеваторов исключительным правом по хранению зерна интервенционного фонда позволяет данным хранителям устанавливать завышенные расценки на свои услуги, не регулируемые государством.

Анализ выявленных антимонопольными органами фактов нарушения антимонопольного законодательства, связанных с установлением монополично высоких цен на рынке отгрузки зерна интервенционного фонда, а также навязывания экономически или технологически не обоснованного прекращения предоставления услуги по отгрузке зерна интервенционного фонда, экономически, технологически и иным образом не обоснованное установление различных цен на одни и те же услуги свидетельствует о необходимости усилить антимонопольный контроль на указанном товарном рынке.

5. По итогам анализа, недозагрузка элеваторных мощностей достигает 20 - 60% общей емкости элеваторных комплексов, - в различных регионах Российской Федерации.

Данная ситуация складывается потому, что из-за отсутствия достаточных финансовых средств сельхозтоваропроизводители стараются не пользоваться услугами элеваторов и либо хранят зерно в хозяйствах, что значительно снижает его качество и, соответственно, цену, либо реализуют его незамедлительно после сбора урожая, также значительно теряя в цене.

Таким образом, отсутствие свободных финансовых средств у сельхозтоваропроизводителей приводит к потере качества собранного урожая зерна и к их дальнейшим финансовым потерям.

Для создания финансового инструмента использования документов на зерно как залогового документа при получении кредита в банке, Минсельхозом России подготовлен проект федерального закона «О зерновых товарных складах общего пользования» (далее – Законопроект), направленный на совершенствование действующего законодательства Российской Федерации об оказании услуг по складскому хранению и обороту складских свидетельств на зерно в целях формирования эффективно функционирующего рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Скорейшее принятие указанного законопроекта расширит доступ сельхозтоваропроизводителей к кредитным ресурсам, будет способствовать

большой загрузке элеваторных мощностей, а также обеспечит гарантии качества зерна при его правильном хранении.

4.5. Анализ состояния конкуренции на рынках в социальной сфере

4.5.1. Изменение состояния конкуренции на рынках в социальной сфере, анализ которых проводился ФАС России в 2012 году

В результате проведенных ФАС России исследований рынка услуг розничной торговли лекарственными средствами, изделиями медицинского назначения и сопутствующими товарами в географических границах муниципальных районов и городских округов выявлено, что развитие аптечной торговли происходит, в основном, в столичных и крупных муниципальных образованиях, где существует достаточный спрос на товары аптечного ассортимента.

В подавляющем большинстве отдаленных от региональных центров и малообеспеченных муниципальных образований с низкой численностью и плотностью населения выявлен высокий уровень концентрации и большое количество доминирующих хозяйствующих субъектов. В таких муниципальных образованиях существуют проблемы доступности лекарственных препаратов в связи с низкой рентабельностью работы аптечных организаций, недостатком фармацевтов и снижением количества аптек, оказывающих спектр социально значимых услуг (индивидуальное изготовление лекарственных препаратов, ночное дежурство, отпуск кислорода, наркотических средств и т.д.).

По результатам проводимого исследования выявлено, что одной из серьезных проблем являются проблемы помещений, так как большинство аптечных организаций располагается в арендуемых помещениях. Высокая арендная плата помещений является одним из основных составляющих их высоких затрат на ведение деятельности, при этом стоимость аренды постоянно растет.

Стоит иметь в виду, что к помещениям и оборудованию, в которых будет осуществляться фармацевтическая деятельность предъявляются жесткие лицензионные требования, включающие в себя требования к площадям помещений, наличию складских и административно-бытовых помещений, соответствию помещений санитарным правилам, наличию необходимого оборудования, мебели и инвентаря, обеспечивающими в соответствии с требованиями стандартов особые условия хранения лекарственных средств, сохранение их качества и безопасности при их хранении и реализации. Данные требования требуют больших финансовых вложений еще до начала хозяйственной деятельности. К аптечным пунктам в сельской местности со стороны лицензирующего органа также применяются жесткие требования по торговым и складским площадям, что создает сложности в поиске помещений для размещения аптеки.

При этом после истечения срока действия договоров аренды нежилых помещений, заключенных с аптечными организациями, органами государственной власти и местного самоуправления даже в малонаселенных муниципальных образованиях проводятся конкурсные процедуры на заключение новых договоров аренды объектов недвижимости, находящихся в государственной и муниципальной собственности, на которых имеют явные преимущества хозяйствующие субъекты и индивидуальные предприниматели, осуществляющие иную хозяйственную деятельность в условиях рыночного ценообразования (например: деятельность ресторанов, баров и кафе, салонов красоты, реализация товаров бытовой химии, промышленных и/или продовольственных товаров и др.) по сравнению с аптечными организациями, осуществляющими фармацевтическую деятельность, отпуск наркотических средств и психотропных веществ и льготное обеспечение лекарствами в условиях жесткого государственного регулирования (в том числе цен) и высокой социальной нагрузки, которую они несут. В результате у аптечных организаций отсутствует возможность получения в пользование соответствующих объектов недвижимого имущества для осуществления деятельности в сфере обращения лекарственных средств.

Эта проблема является не только барьером входа на рынок новых продавцов, но и создает риск снижения обеспеченности населения лекарственными средствами.

С целью лекарственного обеспечения населения в небольших, малочисленных, удаленных или труднодоступных муниципальных образованиях и на территориях с низкими доходами населения ФАС России считает целесообразным предоставление государственных и муниципальных преференций аптечным организациям в указанных территориях, например, льготной аренды помещений, предоставления помещений без конкурсов, снижения налоговой нагрузки для таких аптечных учреждений.

В целях унификации практики правоприменения антимонопольного законодательства в сфере контроля за предоставлением государственных и муниципальных преференций ФАС России письмом от 05.07.2013 № АК/26062/13 направлены всем территориальным управлениям ФАС России Методические рекомендации по антимонопольному контролю за предоставлением государственных или муниципальных преференций (одобрены Методическим советом ФАС России, протокол от 28.06.2013 № 9/11), в рамках которых дано разъяснение пункта 12 части 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции, а именно, что аптечные организации входят в системы здравоохранения, на базе которых осуществляется охрана здоровья граждан, в связи с чем возможно предоставление преференций аптечным организациям в целях охраны здоровья граждан.

4.5.2. Рынки медицинских изделий

Рынок систем (комплектов) кохлеарной имплантации

Система кохлеарной имплантации – медицинское изделие, состоящее из наружного речевого процессора и внутреннего импланта, который имплантируется пациенту хирургическим путем.

На российском рынке представлены четыре производителя систем кохлеарных имплантов: Cochlear (Австралия), Med-El (Австрия), AdvancedBionics (США), Neurelec (Франция), а также ООО «НПК «АЗИМУТ», которое использует в изготовлении своей продукции компоненты австрийской фирмы Med-El.

Основными потребителями систем кохлеарной имплантации являются государственные заказчики, которые в технической части документации о торгах указывают характеристики, соответствующие товару определенного производителя, в связи с чем российский рынок систем кохлеарной имплантации является низко конкурентным.

Вместе с тем ФАС России установлено, что подавляющему большинству пациентов могут быть установлены системы кохлеарной имплантации любого производителя.

В целях стимулирования конкуренции на указанном товарном рынке ФАС России подготовлены и направлены всем государственным заказчикам официальные разъяснения о взаимозаменяемости кохлеарных имплантов для глухих детей при государственных закупках.

Рынок медицинских тонометров с речевым выходом для инвалидов по зрению

Медицинские тонометры для инвалидов по зрению снабжены речевым выходом, позволяющим слепым гражданам самостоятельно измерять пульс и артериальное давление в домашних условиях. На российском рынке представлен широкий спектр тонометров иностранного и отечественного производства (A&D, OMRON, Microlife, B.Well, Тифлотон-01).

ФАС России установлено, что при наличии основных функциональных характеристик все медицинские тонометры, предназначенные для инвалидов по зрению, являются взаимозаменяемыми.

В силу относительно невысокой стоимости тонометров с речевым выходом для инвалидов по зрению и достаточного количества производителей, представленных на российском рынке, указанный рынок характеризуется как высоко конкурентный.

В целях предотвращения ограничения конкуренции на указанном товарном рынке при проведении торгов ФАС России подготовлены и направлены всем государственным и муниципальным заказчикам официальные разъяснения о взаимозаменяемости тонометров для слепых при государственных и муниципальных закупках.

Рынок протезов сосудистых, изготовленных из политетрафторэтилена

Протезы сосудистые тонкостенные используются в качестве шунтов в детской кардиохирургической практике для лечения врожденных цианотичных пороков сердца. Из политетрафторэтилена на территории Российской Федерации

зарегистрированы протезы пяти производителей: «W.L. Gore&Associates, Inc.» (США); «VascutekLtd.» (Великобритания); «BardPeripheralVascular, Inc.» (США); ЗАО «Научно-производственный комплекс «Экофлон» (Россия); «AeskulapAG» (Германия).

При этом протезы для детской кардиохирургической практики с минимальным диаметром 3 мм и 3,5 мм производят только «W.L. Gore&Associates, Inc.» (США) и «AeskulapAG» (Германия).

В результате анализа указанного товарного рынка установлено: российский рынок протезов сосудистых из политетрафторэтилена малых диаметров, применяемых в детской хирургии, является высококонцентрированным, а компания «W.L. Gore&AssociatesGmbH» является единственным крупнооптовым продавцом на рынке оптовой торговли протезами сосудистыми малых диаметров.

Рынок тест-полосок к портативным системам (глюкометрам)

Глюкометры предназначены для определения уровня глюкозы в крови пациентами с сахарным диабетом в домашних условиях и медицинскими работниками в лечебно-профилактических учреждениях с использованием глюкометра и одноразовых тест-полосок к нему.

Для российского рынка глюкометров характерна развитая конкуренция (более пяти производителей глюкометров).

Пациенты, нуждающиеся в определении уровня глюкозы в крови, имеют возможность приобрести глюкометры различных производителей. Вместе с тем потребители, которые приобрели определенный глюкометр, вынуждены покупать расходные материалы (тест-полоски) того же производителя, обеспечивающие совместимость и функционирование такого устройства в течение срока его эксплуатации. Таким образом, развитая конкуренция на товарных рынках глюкометров на самом деле является «прикрытием» монопольного положения производителей тест-полосок.

ФАС России установлено, что компании CilagGmbHInternational, ООО «Джонсон & Джонсон», RocheDiagnosticsGmbH, ООО «Рош Диагностика Рус», BayerConsumerCareAG, ЗАО «Байер», AbbottGmbH&Co., KG, ООО «Компания «ЭЛТА» занимают на соответствующем товарном тест-полосок долю более 50 % в географических границах Российской Федерации.

4.5.3. Рынки медицинских услуг

В рамках выполнения Плана мероприятий по реализации мер по развитию конкуренции на отдельных рынках, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 № 2579-р («дорожная карта» по развитию конкуренции), в 2013 году выполнено 2 мероприятия:

- принят Федеральный закон от 25.11.2013 № 317-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации по вопросам охраны здоровья граждан в Российской Федерации», которым предусмотрено исключение из ряда федеральных законов

норм, устанавливающих преимущественное положение медорганизаций государственной и муниципальной систем здравоохранения, в том числе на получение государственной и муниципальной поддержки и на участие в государственных и муниципальных программах и проектах. Кроме того, установлена административная ответственность врачей за неразмещение или несвоевременное размещение в сети «Интернет» программы ОМС и установленных тарифов на оплату медицинской помощи, что позволит медицинским организациям частной системы здравоохранения своевременно принимать решение об участии в системе ОМС, а также Росздравнадзор наделен полномочиями по выдаче обязательных предписаний об устранении нарушений в сфере охраны здоровья граждан, возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях законодательства в сфере охраны здоровья граждан, и установлена ответственность за невыполнение предписаний Росздравнадзора и за воспрепятствование его деятельности при проведении контрольных мероприятий.

- ФАС России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и в Федеральный закон «О концессионных соглашениях», предусматривающий закрепление специального правового режима объектов недвижимости, находящихся в государственной и муниципальной собственности, создание реестров имущества, используемого для целей здравоохранения, обязательное проведение концессионных торгов при реализации объектов недвижимости, предназначенной для целей здравоохранения, с сохранением профиля имущества, а также установление особого порядка выведения профильного медицинского имущества из сферы здравоохранения.

Состояние конкуренции на рынке медицинских услуг напрямую связано с количеством хозяйствующих субъектов, оказывающих медицинские услуги, и сложностью получения лицензии.

В 2013 году ФАС России выявлена проблема переоформления лицензии в связи с созданием новых структурных подразделений, связанная с необходимостью подавать полный комплект документов, включая оригинал лицензии со всеми приложениями, в лицензирующий орган по месту открытия филиала.

По настоянию ФАС России подготовлены разъяснения Росздравнадзора от 10.10.2013 № 16И-1193/13 «Об оказании государственных услуг по лицензированию в электронном виде», согласно которым, возможно получение услуги по лицензированию в электронной форме с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, включая использование единого портала государственных и муниципальных услуг.

ФАС России совместно с Минздравом России были разработаны разъяснения приказа Минздрава России от 11.03.2013 № 121Н «Об утверждении требований к организации и выполнению работ (услуг) при оказании первичной медико-санитарной, специализированной (в том числе высокотехнологичной), скорой (в том числе скорой специализированной), паллиативной медицинской

помощи, оказании медицинской помощи при санаторно-курортном лечении, при проведении медицинских экспертиз, медицинских осмотров, медицинских освидетельствований и санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий в рамках оказания медицинской помощи, при трансплантации (пересадке) органов и (или) тканей, обращении донорской крови и (или) ее компонентов в медицинских целях», согласно которым, медицинские организации не обязаны переоформлять лицензии в случае, если отсутствуют основания, установленные Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности».

В 2013 году ФАС России были выявлены признаки нарушения Министерством обороны Российской Федерации пунктов 5, 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в части установления ограничений выбора хозяйствующих субъектов и создания дискриминационных условий, путем издания указаний Министра обороны Российской Федерации от 30.03.2013 № 205/2/176, пунктом 3 которых была установлена обязанность проведения медицинских осмотров работников Министерства обороны Российской Федерации только в государственных и муниципальных медицинских организациях. В результате своевременного вмешательства ФАС России решением Минобороны России от 06.09.2013 №234/1729 из указанного документа были исключены положения, нарушающие антимонопольное законодательство.

Вместе с тем, по мнению ФАС России, на рынке медицинских услуг остаются следующие проблемы развития конкуренции:

1. Конфликт интересов между субъектом Российской Федерации, являющимся собственником, финансовым агентом и лицензионным контролером медицинских учреждений, с одной стороны, и публичными целями надзора, с другой стороны, возникающий в связи с передачей лицензирования медицинской деятельности на уровень субъектов Российской Федерации.
2. Слабость надзора за деятельностью медицинских организаций и качеством оказания ими медицинских услуг, связанная с недостаточностью инфраструктуры Росздравнадзора и конфликтом интересов в субъектах Российской Федерации, осуществляющих лицензирование медицинской деятельности.
3. Износ основных фондов в государственном и муниципальном секторах здравоохранения и бесконтрольный вывод государственных и муниципальных основных фондов с рынка медицинских услуг в связи с отсутствием запретов на их перепрофилирование.
4. Смешение платности и бесплатности медицинских услуг в государственных и муниципальных медицинских организациях, приводящее к дискриминации частных медицинских организаций на рынке платных услуг и демпингу государственных и муниципальных медицинских организаций на рынке платных медицинских услуг поскольку государственные и муниципальные организации, финансируемые из различных источников, оказывают платные медицинские услуги, используя оборудование, расходные материалы, время и трудовые ресурсы, финансирование которых

осуществляется в целях оказания гражданам бесплатной медицинской помощи, в то время как частные медицинские организации вынуждены покрывать все статьи расходов из одного источника финансирования.

5. Дискриминация частных медицинских организаций, участвующих в программах ОМС по объемам и тарифам, поскольку отчетность ФФОМС по расходованию средств не предусматривает прибыль частной организации, работающей в системе ОМС, расходы на аренду помещений, основные средства, выплату процентов на заемный капитал и др. Кроме того, дополнительным барьером участия частных медицинских организаций в системе ОМС является также и наличие в некоторых регионах страны требований ведения отдельного бухгалтерского учета по средствам, поступающим из ОМС, или требования открытия отдельного расчетного счета.
6. Ограничение деятельности частных образовательных организаций, осуществляющих профессиональную переподготовку и повышение квалификации медицинских работников и т.п.

Для решения некоторых из указанных проблем ФАС России считает целесообразным:

- определить исчерпывающий перечень условий оказания платных медуслуг в государственных и муниципальных медицинских организациях и установить единые правила по оказанию медицинских услуг населению;
- утвердить порядок информирования населения о перечне бесплатных и платных услуг, порядке их оказания, условиях и ценах;
- ввести ответственность руководителей медицинских организаций и медработников за незаконное оказание медицинских услуг за плату и за несоблюдение предусмотренного пунктом 3 части 1 статьи 79 ФЗ-323 требования об обязательном информировании граждан о возможности получения медицинской помощи бесплатно;
- осуществить переход от существующей системы распределения средств ОМС по факту «прикрепления» пациентов к конкретной медицинской организации к системе оплаты фактически оказанных гражданам медицинских услуг;
- рассмотреть вопрос о передаче функций лицензирования и осуществления лицензионного надзора в сфере оказания медицинских услуг в Роспотребнадзор.

4.5.4. Рынки лекарственных средств

В 2013 году были приняты следующие наиболее значимые для развития конкуренции на фармрынках нормативные правовые акты:

1. Принят разработанный с участием ФАС России Федеральный закон от 25.11.2013 № 317-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации по вопросам охраны здоровья»

граждан в Российской Федерации», включающий поправки в 53 федеральных закона в сфере охраны здоровья граждан, которые, в частности:

- ввели требования, запрещающие фармкомпаниям передавать врачам денежные вознаграждения и организовывать их отдых;
- установили правила недискриминационного доступа фармкомпаний к научным мероприятиям с участием врачей, организованных другими фармкомпаниями;
- наделили Росздравнадзор полномочиями по выдаче обязательных предписаний об устранении нарушений в сфере охраны здоровья граждан, возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях законодательства Российской Федерации в сфере охраны здоровья граждан, установили ответственность за невыполнение предписаний Росздравнадзора и за воспрепятствование его деятельности при проведении контрольных мероприятий;
- установили административную ответственность врачей и фармацевтов за несообщение сведений о конфликте интересов;
- отложили срок вступления в силу передачи полномочия Российской Федерации по закупке лекарственных препаратов, предназначенных для лечения «7 нозологий», на уровень субъектов Российской Федерации до 2015 года.

2. Утверждены подготовленные с участием ФАС России нормативные правовые акты в сфере государственных закупок лекарственных средств, в том числе:

- постановление Правительства Российской Федерации от 06.04.2013 № 301 «Об установлении предельного значения начальной (максимальной) цены контракта (цены лота), при превышении которого не могут быть предметом одного контракта (одного лота) лекарственные средства с различными международными непатентованными наименованиями или при отсутствии таких наименований с химическими, группировочными наименованиями»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 17.10.2013 № 929 «Об установлении предельного значения начальной (максимальной) цены контракта (цены лота), при превышении которого не могут быть предметом одного контракта (одного лота) лекарственные средства с различными международными непатентованными наименованиями или при отсутствии таких наименований с химическими, группировочными наименованиями»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1086 «Об утверждении Правил формирования перечня лекарственных средств, закупка которых осуществляется в соответствии с их торговыми наименованиями, и о внесении изменений в Положение о Правительственной комиссии по вопросам охраны здоровья граждан».

Принятые нормативные правовые акты запрещают:

- закупать лекарственные средства для государственных и муниципальных нужд по их торговым наименованиям, за исключением лекарственных средств, внесенных в специальный перечень;

- включать в состав смешанных лотов наркотические, психотропные, радиофармацевтические лекарственные средства, а также лекарственные средства, не имеющие аналогов;
- включать в состав смешанных лотов лекарственные средства с различными МНН при превышении установленных Правительством Российской Федерации значений предельных цен контрактов (лотов).

Таким образом, принятые акты позволят значительно сократить нарушения при закупках лекарственных средств, увеличить количество участников закупок, повысить конкуренцию среди производителей взаимозаменяемых лекарств, что, в конечном счете, должно привести к экономии бюджетных средств, направляемых на закупку лекарственных препаратов.

3. Издан приказ Минздрава России от 20.12.2012 № 1175н «Об утверждении порядка назначения и выписывания лекарственных препаратов, а также форм рецептурных бланков на лекарственные препараты, порядка оформления указанных бланков, их учета и хранения», согласно пункту 3 которого назначение и выписывание лекарственных препаратов осуществляется медицинским работником по международному непатентованному наименованию, а при его отсутствии – по группировочному наименованию.

Кроме этого, с целью развития конкуренции на фармрынках в 2013 году ФАС России также была проведена следующая работа и достигнуты следующие результаты:

1. В 2013 году была продолжена работа над проектом федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств» и в статью 333.32.1. части второй Налогового кодекса Российской Федерации», в результате чего ФАС России удалось добиться включения в законопроект норм:

- направленных на упрощение процедуры вывода на рынок орфанных препаратов;
- закрепляющих механизм получения разрешений на ввоз в Российскую Федерацию лекарственных средств, предназначенных для проведения их клинических и доклинических исследований, и также экспертиз;
- вводящих понятие взаимозаменяемого лекарственного препарата, а также связанных с ним определений «терапевтическая эквивалентность лекарственных препаратов» и «биоэквивалентность лекарственных препаратов», с одновременным исключением нормы о невозможности признания биологических лекарственных препаратов взаимозаменяемыми;
- направленных на обеспечение вывода из обращения некачественных лекарственных препаратов;
- исключающих маркетинговое определение «оригинальный лекарственный препарат»;
- закрепляющих процедуру обжалования решений экспертов ФГБУ с использованием результатов независимой арбитражной экспертизы;
- устанавливающих требования о прозрачности принимаемых решений экспертного совета и Минздрава России при процедуре государственной регистрации лекарственных препаратов;

- уточняющих группы препаратов, которые могут быть зарегистрированы без проведения клинических исследований;
- вводящих требования для регистрации комбинаций ранее зарегистрированных лекарственных препаратов;
- закрепляющих обязанности Минздрава России по формированию перечня рецептурных препаратов;
- исключая обязанности заявителя указывать в заявлении о государственной регистрации препарата его примерную стоимость;
- устанавливающих ускоренную процедуру регистрации лекарственных препаратов, предназначенных для лечения несовершеннолетних;
- предусматривающих разработку обязательных для всех правил надлежащей лабораторной, клинической, аптечной практик, а также практик хранения, перевозки, реализации лекарственных препаратов.
- устанавливающих закрытый перечень документов, требуемых от заявителя для государственной регистрации лекарственного препарата;
- усиливающих мониторинга безопасности лекарственных препаратов.

Однако, в связи с наличием у ФАС России с Минздравом России иных концептуальных разногласий по законопроекту, его доработка будет продолжена в 2014 году.

2. Во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 25.06.2013 № ОГ-П12-4382 ФАС России были разработаны и направлены в Правительство Российской Федерации предложения по повышению эффективности государственного контроля в сфере обращения лекарственных средств.

3. ФАС России проведен мониторинг цен на лекарственные препараты в странах СНГ и подготовлен Доклад «О состоянии конкуренции на товарных рынках лекарственных средств государств – участников СНГ», одобренный на 23-м заседании Штаба по совместным расследованиям нарушений антимонопольного законодательства государств – участников СНГ 9 сентября 2013 года и на 39-м юбилейном заседании Межгосударственного совета по антимонопольной политике (МСАП) 10 сентября 2013 года. Доклад содержит рекомендации по развитию конкуренции на фармацевтическом рынке.

4. В соответствии с пунктом 3 Протокола совещания у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова от 18.01.2013 № ИШ-П12-бпр «О мерах, направленных на развитие конкуренции на рынке лекарственных препаратов» ФАС России провела оценку доступности лекарственных препаратов на основе анализа потребительских цен и ценообразования на лекарственные препараты в Российской Федерации и в странах, входящих в СНГ, Европейский союз и БРИКС. По результатам исследования ФАС России был подготовлен доклад, который направлен в Правительство Российской Федерации.

Письмом Аппарата Правительства Российской Федерации от 31.12.2013 № П12-62385 Минздраву России, ФСТ России, Минэкономразвития России поручено учесть Доклад ФАС России, включающий также предложения о повышении ценовой

доступности лекарственных препаратов в Российской Федерации, при подготовке проектов федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств» и «О внесении изменений в статью 333.32.1 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

5. В рамках контроля за экономической концентрацией, а также в целях установления доминирующего положения хозяйствующих субъектов, осуществляющих производство и оптовую торговлю лекарственными препаратами, в 2013 г. ФАС России проведен анализ состояния конкуренции на товарных рынках соответствующих лекарственных препаратов, имеющих следующие международные непатентованные наименования: «Эптаког альфа»; «Октоког альфа»; «Элапраза»; «Флударабин»; «Интерферон бета1b»; «Вакцина для профилактики гриппа»; «Азоксимера бромид»; «Лонгидаза»; «Бициллин-3»; «Бициллин-5»; «Лодокс»; «Кломегель»; «Икодекстрин»; «Глатирамера ацетат»; «Илопрост»; «Ривароксабан», а также инсулинов короткого действия.

Кроме этого, в целях недопущения нарушений при проведении торгов при закупках лекарственных средств и изделий медицинского назначения, а также в целях формирования территориальными антимонопольными органами единообразной правоприменительной практики в 2013 году подготовлены и направлены всем государственным заказчикам Российской Федерации официальные разъяснения ФАС России о взаимозаменяемости антиретровирусных лекарственных препаратов, о взаимозаменяемости лекарственных препаратов, применяемых для анестезии в стоматологии, о взаимозаменяемости лекарственных препаратов, имеющих международное непатентованное наименование «Эпоэтин альфа», имеющих международное непатентованное наименование «Доцетаксел», а также имеющих международное непатентованное наименование «Сальбутамол».

Вместе с тем, по мнению ФАС России, ключевыми проблемами развития конкуренции на российском фармацевтическом рынке остаются следующие:

- отсутствие понятия и четких критериев определения взаимозаменяемости лекарственных средств;
- проблемы перехода производителей на стандарты GMP;
- несовершенство процедур государственной регистрации лекарственных средств;
- ограничение конкуренции при проведении торгов, а также децентрализация закупок дорогостоящих лекарственных препаратов;
- проблемы доступности лекарственных препаратов для населения и регулирования цен на важнейшие лекарственные препараты;
- проблемы формирования ограничительных перечней лекарственных средств;
- некорректное взаимодействие фармкомпаний с врачебным сообществом;
- проблемы контроля качества лекарственных средств и медицинского надзора в целом;
- незаконное использование биологически активных добавок (БАДов) как лекарственных средств и др.

В целях развития конкуренции на рынках лекарственных средств ФАС считает необходимым:

- ввести в законодательство понятие взаимозаменяемых лекарственных средств, определить порядок установления взаимозаменяемости лекарственных средств, формировать информационную базу взаимозаменяемых лекарств;
- установить единообразие содержания инструкций аналогичных лекарственных препаратов и автоматическое внесение изменений в инструкции по медицинскому применению всех аналогичных препаратов при изменении данных о противопоказаниях и побочных эффектах одного из взаимозаменяемых лекарственных средств;
- создать номенклатуру лекарственных форм, позволяющую унифицировать перечень лекарственных форм, а также ввести требования регистрации стандартных дозировок;
- усилить ответственность фармпроизводителей за введение в заблуждение относительно технических свойств и характеристик лекарственных препаратов;
- осуществлять информирование врачебного сообщества, госзаказчиков и населения о взаимозаменяемых лекарственных средствах;
- упростить и ускорить регистрацию воспроизведенных лекарственных препаратов, особенно по тем международным непатентованным наименованиям, в рамках которых зарегистрировано только одно торговое наименование;
- авторизовать российским законодательством требования соблюдения GLP, GCP, GSP, GDP и GPP и усилить фармацевтический надзор;
- своевременно обновлять все ограничительные перечни, применяя четкие критерии и прозрачные процедуры включения в перечни и исключения из них лекарственных препаратов;
- учитывая отсутствие конкуренции на рынках монопольных препаратов и невозможность достижения по таким препаратам значительного снижения цен на торгах, заключать до истечения срока действия патента на препарат долгосрочные государственные контракты по итогам прямых переговоров с производителями, исключая посредников, добиваясь значительных скидок и гарантий, а торги на услуги по хранению и доставке лекарственных препаратов в субъекты Российской Федерации проводить отдельно;
- для препаратов, обращаемых на конкурентных рынках (имеющих аналоги), осуществить переход от жесткого административного регулирования цен на лекарства к системе лекарственного возмещения;
- отменить передачу субъектам Российской Федерации полномочий по закупкам лекарственных средств, включенных в программу «7 нозологий», а также в программы лечения лиц, инфицированных вирусами иммунодефицита человека и гепатитов В и С;
- совершенствовать патентное законодательство с целью уменьшения последствий действия необоснованно выданных патентов, приводящих к искусственному продлению монопольного положения отдельных компаний;

- рассмотреть вопрос о повышении доступности монопольных лекарственных препаратов для пациентов за счет использования института принудительного лицензирования и оценить возможности применения параллельного импорта лекарственных средств;
- создать информационную платформу о ценах на лекарства в разных странах с целью государственного регулирования цен на лекарства, формирования начальных (максимальных) цен контрактов, выявления необоснованно завышенных цен на конкретные препараты в России;
- законодательно урегулировать статус и вопросы обращения на территории Российской Федерации биологически активных добавок (БАД), воспринимаемых населением в качестве аналогов лекарственных препаратов, обладающих терапевтическим эффектом.

Кроме этого, в 2014 году ФАС России планирует:

- внести в Правительство Российской Федерации разработанный в 2013 году законопроект «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», устанавливающий административную ответственность за требования, закрепленные в федеральных законах «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и «Об обращении лекарственных средств» (в ред. ФЗ-317), предусматривающий санкции за подкуп врачей и выписку рецептов не по МНН и не на рецептурных бланках;
- доработать проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств»;
- завершить разработку нормативных правовых актов, регламентирующих закупку лекарственных средств в соответствии с их торговыми наименованиями;
- разработать и внести в Правительство Российской Федерации предложения, направленные на защиту российского рынка лекарственных препаратов от недобросовестных участников, поставляющих некачественные лекарственные препараты, а также на обеспечение требования Федерального закона «Об обращении лекарственных средств» о соответствии производителей лекарственных препаратов правилам производства и контроля качества лекарственных средств.

4.5.5. Рынки услуг в сфере образования

На рынке образовательных услуг дошкольного и общего образования имеется ряд проблем, решение которых связано с развитием конкуренции на этих рынках.

1. Федеральным законом от 28.02.2012 № 10-ФЗ в Закон Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» (далее – Закон об образовании) внесены изменения, вступившие в силу с 1 июля 2012 года, в части обеспечения субъектами Российской Федерации равного норматива финансирования государственных (муниципальных) и негосударственных дошкольных и общеобразовательных организаций, имеющих государственную аккредитацию (в норматив не входит оплата труда непедагогических работников).

В ходе проведенного ФАС России исследования выявлено, что в норматив финансирования негосударственных дошкольных и общеобразовательных организаций до 1 января 2014 года могли не включаться расходы на оплату труда непедагогических работников негосударственных организаций дошкольного и общего образования (пункт 6.5 статьи 29 Закона об образовании). Согласно информации, представленной уполномоченными в сфере образования органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, право устанавливать равный норматив финансирования для НОУ и ГОУ реализовано на 1 полугодие 2013 года в 24 субъектах Российской Федерации.

Обязанность обеспечивать равный норматив финансирования у субъектов Российской Федерации фактически возникает лишь с вступлением в силу с 1 января 2014 года пункта 6 части 1 статьи 8 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании в Российской Федерации), в соответствии с которым в норматив финансирования как государственных, так и частных аккредитованных образовательных организаций, вошли расходы на оплату труда всех работников указанных организаций.

С целью выявления нарушений законодательства об образовании в части равенства нормативного подушевого финансирования в государственных и негосударственных дошкольных и общеобразовательных организациях с 1 января 2014 года ФАС России планирует в 2014 году продолжить работу по исследованию рынков услуг дошкольного и общего образования.

2. По данным Минобрнауки России, с 1995 по 2009 годы в стране произошло значительное сокращение дошкольных образовательных организаций (с 68,6 тысяч до 45,3 тысяч) ввиду столь же значительного уменьшения количества детей дошкольного возраста в указанный период. Инфраструктура реорганизованных (ликвидированных) дошкольных образовательных организаций использовалась органами местного самоуправления по своему усмотрению и преимущественно выводилась из образовательной сферы как малопродуктивной, в то время как она могла быть использована частными образовательными организациями, в том числе общеобразовательными и дополнительного образования.

Согласно данным Федеральной целевой программы развития образования на 2011-2015 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 07.02.2011 № 61 (далее - ФЦП Развитие образование на 2011-2015 годы), за последние 10 лет численность школьников в стране сократилась примерно на 40 процентов, что создает риски вымывания инфраструктуры образовательной сферы теперь уже на рынке услуг общего образования.

В этой связи в План мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 № 2579-р, вошло мероприятие 2 пункта 5, в соответствии с которым необходимо внести изменения в законодательство Российской Федерации, предусматривающие сохранение целевого назначения зданий, используемых для оказания образовательных услуг дошкольными образовательными учреждениями, в том числе ведение реестра имущества образовательной сферы и особый порядок его выведения из реестра. По указанному мероприятию Минобрнауки Россия является ответственным

исполнителем, ФАС России – соисполнителем; срок исполнения мероприятия - февраль 2013 года. Однако в 2013 году мероприятие выполнено не было.

Показатели обеспеченности местами в детских садах и школах взаимосвязаны. Если в настоящее время существует дефицит мест в детских садах, то через 3-4 года также возникнет дефицит мест в школах. Так как демографическая ситуация в стране подвержена изменениям в разные периоды времени, то в этой связи ФАС России предложила внести изменения в вышеуказанный пункт «дорожной карты» в части сохранения целевого назначения зданий, используемых для оказания образовательных услуг дошкольными и общеобразовательными организациями.

С целью дополнительного изучения целесообразности внесения соответствующих изменений в законодательство, необходимо получить данные от субъектов Российской Федерации о динамике количества дошкольных и общеобразовательных организаций и о направлении использования имущества образовательных организаций после их реорганизации.

По данным, полученным из 83 субъектов Российской Федерации, в Российской Федерации на рынке услуг общего образования на 1 сентября 2013 года осуществляют деятельность 42262 общеобразовательные организации. Из них государственные - 41622, негосударственные - 640.

В ходе исследования рынка услуг общего образования, проводимого ФАС России в 2013 году, выявлено сокращение количества государственных (муниципальных) общеобразовательных организаций практически во всех субъектах Российской Федерации. За период с 2010 по 2013 год это сокращение составило 11 % (или 4695 государственных (муниципальных) общеобразовательных организаций). Например, в Республике Татарстан в 2011 году таких учреждений было 1973, а в 2013 году – 1523. При этом количество частных общеобразовательных организаций за указанный период увеличилось на 33 % (или на 213 организаций).

Доля негосударственных общеобразовательных организаций в общем числе общеобразовательных организаций на первое полугодие 2013 года составила 1,5% (без учета специализированных школ).

Неиспользуемое для целей общего образования имущество зачастую выводится из сферы образования для использования его в иных целях.

Принятие поправок в Закон об образовании в Российской Федерации в отношении целевого использования имущества образовательной сферы может существенно повлиять на увеличение негосударственных образовательных организаций и развитие конкуренции в сфере образования.

3. Одной из проблем развития законодательства об образовании, влияющей на развитие рынков образовательных услуг, является отсутствие примерных основных образовательных программ, предусмотренных частью 7 статьи 12 Закона об образовании в Российской Федерации. В отсутствие примерных общеобразовательных программ:

- невозможно определить необходимый образовательный контент по определенному предмету в определенном классе, соответственно, уроки по каким темам, разделам и в каком объеме должны быть даны в пределах федерального государственного образовательного стандарта (далее – ФГОС), а какие за его пределами за

дополнительные время и деньги;

- отсутствует ориентир для авторов учебников по его тематическому содержанию;
- ученик, переходя в другую школу, вынужден с помощью репетиторов частично осваивать образовательную программу за предыдущий год (а порой и несколько лет) той образовательной организации, в которую он переходит;
- талантливые дети не получают шанс проявить свою одаренность в той или иной области ввиду отсутствия определенных тем в образовательной программе конкретной образовательной организации и в конкретной предметной линии учебников.

Согласно пунктам 1 и 2 части 1 статьи 11 Закона об образовании в Российской Федерации федеральные государственные образовательные стандарты обеспечивают единство образовательного пространства и преемственность основных образовательных программ. Вместе с тем ФГОСы не обеспечивают единства образовательного пространства, так как:

- содержат лишь общие принципы и компетенции (доступность качественного образования; духовно-нравственное развитие; сохранение здоровья; развитие государственно-общественного управления в образовании; формирование целостного мировоззрения и т.д.);
- в качестве конкретных показателей содержат лишь общее количество часов по совокупности (например, с 1 по 4 класс – не менее 2904 и не более 3345 часов; допустимое отклонение в учебной нагрузке составляет 13%).

ФАС России считает, что необходимо конкретизировать требования к содержанию образования по каждому предмету в каждом классе путем ускорения утверждения примерных общеобразовательных программ, предусмотренных законодательством об образовании (для обычной, не специализированной школы).

На рынке учебников и учебных пособий также присутствуют проблемы, оказывающие негативное влияние на конкуренцию.

Так, Минобрнауки России издан приказ от 05.09.2013 № 1047 «Об утверждении Порядка формирования федерального перечня учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования» (далее – приказ № 1047 Минобрнауки России), призванный сократить федеральный перечень учебников (далее – ФПУ).

Согласно указанному нормативному правовому акту, для внесения учебника в ФПУ на экспертизу необходимо представить вместе с учебником электронные образовательные ресурсы.

Вместе с тем в настоящее время отсутствуют санитарно-гигиенические требования к изготовлению таких электронных образовательных ресурсов. Кроме того, обязательное наличие электронных приложений к учебнику и электронной формы учебника не предусмотрено законодательством об образовании: «библиотечный фонд образовательной организации должен быть укомплектован, в том числе, печатными и (или) электронными учебными изданиями» (часть 1 статьи 18 Закона об образовании).

Таким образом, реализация приказа № 1047 Минобрнауки России в части

предъявления к хозяйствующим субъектам требований, не предусмотренных законодательством, создает необоснованные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности на рынке школьных учебников. ФАС России считает необходимым разработку и утверждение санитарно-гигиенических требований к электронным образовательным ресурсам, используемым в общем образовании.

По результатам заседания Экспертного совета при ФАС России по развитию конкуренции в сфере образования и науки от 19.09.2013 Минобрнауки России отложил принятие приказа «Об утверждении Порядка отбора организаций, осуществляющих издание учебных пособий, которые допускаются к использованию в образовательном процессе в аккредитованных образовательных организациях, реализующих основные образовательные программы общего образования» как не соответствующего требованиям антимонопольного законодательства.

4.6. Анализ состояния конкуренции на рынках в сфере обрабатывающего производства

4.6.1. Изменение состояния конкуренции на отдельных рынках в сфере обрабатывающего производства, анализ которых проводился в 2012 году

4.6.1.1. Рынок кремния кристаллического

Анализ состояния конкуренции на рынке кремния кристаллического, содержащийся в Докладе о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2012 г., проводился в рамках рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, возбужденного в отношении ОАО «ОК РУСАЛ-Торговый дом». Суть нарушения заключалась в создании дискриминационных условий для отдельных потребителей при поставках кремния кристаллического.

По результатам рассмотрения дела ОАО «ОК РУСАЛ-Торговый дом» было выдано предписание о прекращении нарушения пункта 8 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) и осуществлении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

В рамках исполнения указанного предписания ОАО «ОК РУСАЛ-Торговый дом» разработало и согласовало с ФАС России торговую политику при продаже кремния кристаллического, направленную на обеспечение прозрачных и недискриминационных условий реализации кремния кристаллического покупателям, действующим на территории Российской Федерации. Данная политика определяет основные условия реализации кремния кристаллического производства предприятий, входящих на основании статьи 9 Закона о защите конкуренции в одну группу лиц с ОАО «ОК РУСАЛ-Торговый Дом», в том числе, условия, форму и сроки подачи и согласования заявок на приобретение продукции.

В настоящее время Управление контроля промышленности и оборонного комплекса ФАС России проводит плановую выездную проверку ОАО «ОК

РУСАЛ-Торговый дом» и ООО «СУАЛ-Кремний-Урал», целью которой является, в частности, проверка соблюдения хозяйствующими субъектами, входящими в группу лиц ОАО «ОК РУСАЛ-Торговый дом», утвержденной торговой политики.

Дополнительно Управление контроля промышленности и оборонного комплекса сообщает, что в 2013 г. – 1 полугодии 2014 г. в ФАС России не поступало заявлений о признаках нарушения антимонопольного законодательства в действиях участников рынка кремния кристаллического.

4.6.1.2. Рынок электросварных труб большого диаметра, предназначенных для строительства и ремонта магистральных трубопроводов

В Докладе о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2012 г. в качестве одной из возможных мер развития конкуренции на рынке электросварных труб большого диаметра (далее – ТБД) предлагалась оптимизация механизма конкурентных закупок ТБД, проводимых группой лиц ОАО «Газпром».

В 2013 году ФАС России по результатам рассмотрения дела № 1-10-121/00-05-13 признала группу лиц ОАО «Газпром» нарушившей часть 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции. Нарушение выразилось в злоупотреблении группой лиц ОАО «Газпром» доминирующим положением (в качестве потребителя) при проведении закупок ТБД.

Группа лиц ОАО «Газпром» при формировании лотов на поставку ТБД не учитывала производственные возможности каждого из производителей труб (далее – Трубные компании) в отдельности (формировала крупные лоты, устанавливала слишком короткие сроки поставки продукции и т.п.). В связи с этим возможности участия Трубных компаний в конкурентных закупках ТБД, проводимых группой лиц ОАО «Газпром», были ограничены. Поставщиками ТБД на объекты группы лиц ОАО «Газпром» являлись только посреднические организации.

Действия группы лиц ОАО «Газпром» при проведении закупок ТБД могли привести и привели к ограничению конкуренции на рынках ТБД в период с 2008 по 2011 год, спровоцировав производителей ТБД к сговору.

Вместе с тем, в 2012-2013 гг. группа лиц ОАО «Газпром» осуществила комплекс мер, направленный на совершенствование системы закупок ТБД, что привело к созданию условий для развития конкуренции на рынках ТБД в Российской Федерации:

- с 2012 года доля конкурентных закупок ТБД в общем объеме закупок ТБД группой лиц ОАО «Газпром» значительно увеличилась (в 2008-2011 гг. доля конкурентных закупок составляла от 26,4% до 50,4%, в 2012 году - 78,3%, в I-III кварталах 2013 года - 96,3%);

- с 2013 года состав лотов на поставку ТБД при осуществлении конкурентных закупок стал формироваться с учетом производственных и технологических возможностей Трубных компаний.

В связи с этим Трубные компании получили возможность участвовать в конкурентных закупках ТБД, проводимых группой лиц ОАО «Газпром», и были признаны победителями по ряду запросов предложений.

По результатам рассмотрения дела № 1-10-121/00-05-13 ФАС России выдала группе лиц ОАО «Газпром» предписания о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции на рынках ТБД.

В рамках исполнения предписания группа лиц ОАО «Газпром» разработала и согласовала с ФАС России регламент формирования лотов при закупке ТБД. Регламентом предусмотрено формирование лотов на поставку ТБД небольшими объемами с учетом технологических возможностей производителей труб, а также недопустимость установления коротких сроков поставки ТБД.

В настоящее время ФАС России продолжает осуществлять мониторинг ситуации в сфере закупок ТБД.

4.6.1.3. Рынок титанового крепежа для сборки авиационной техники, изготавливаемого методом холодной высадки (далее – Титановый крепеж)

В Докладе о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2012 г. в целях развития конкуренции на рынке Титанового крепежа ФАС России отметила необходимость осуществления мер по совершенствованию технического регулирования в сфере авиаматериалов, чтобы исключить возможность отдельных хозяйствующих субъектов воздействовать на общие условия обращения Титанового крепежа (в частности, необходимость определения порядка распространения отраслевых стандартов по Титановому крепежу).

В целях совершенствования системы технического регулирования в сфере авиаматериалов ФАС России направила ряд писем в адрес Минпромторга России, в которых в том числе были указаны проблемы, существующие на рынке Титанового крепежа (письма от 29.05.2012 № ИА/16788, от 28.09.2012 № ИА/31610).

В 2013 году ФАС России завершила рассмотрение дела № 1-15-141/00-05-13 о нарушении антимонопольного законодательства, по результатам которого признала ФГУП «НИИСУ» нарушившим часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

ФГУП «НИИСУ» является головной организацией по стандартизации оборонной продукции в области авиационной промышленности.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.10.2009 № 822 ФГУП «НИИСУ» должно было определить порядок распространения авиационных отраслевых стандартов (в том числе стандартов по Титановому крепежу), однако не осуществило данных действий.

Бездействие ФГУП «НИИСУ» может привести к ограничению конкуренции на рынке Титанового крепежа, а именно к ограничению доступа новых производителей на указанный рынок.

По результатам рассмотрения дела № 1-15-141/00-05-13 ФАС России выдала ФГУП «НИИСУ» предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции на рынке Титанового крепежа.

В 2014 г. в рамках исполнения предписания ФГУП «НИИСУ» определило порядок распространения отраслевых стандартов по Титановому крепежу, а также назначило базовую организацию по стандартизации, уполномоченную на осуществление функций по распространению отраслевых стандартов по Титановому крепежу.

4.6.2. Рынок баритового концентрата

Анализ рынка баритового концентрата проводился в рамках рассмотрения обращения компании ОАО «УК «Кузбассразрезуголь» о согласовании прекращения производства баритового концентрата.

Временным интервалом исследования рассматриваемого рынка установлен период с января 2011 года по декабрь 2012 года.

Баритовый концентрат представляет собой минерал, содержащий сульфат бария, оксид кремния, водорастворимые соли, который имеет высокий удельный вес, в виде мелкого порошка белого цвета.

В зависимости от функционального назначения выделяют баритовый концентрат: класса «А» (используется в качестве наполнителя в лакокрасочной, химической отраслях промышленности, а также в качестве сырья для производства солей бария) и класса «Б» (используется в нефте-, газодобывающей и геологоразведочной отраслях промышленности для приготовления утяжелителя или в качестве утяжелителя буровых растворов).

В зависимости от содержания сульфата бария, оксида кремния, водорастворимых солей, степени измельчения, влажности ряда других параметров выделяется 6 марок баритового концентрата: КБ-1 (BaSO_4 не менее 95%); КБ-2 (не менее 92%); КБ-3 (не менее 90%); КБ-4 (не менее 87%); КБ-5 (не менее 85%); КБ-6 (не менее 80%). В классе «А» выделяются все марки, в классе «Б» - только три: КБ-3, КБ-5, КБ-6.

В рамках исследования был проведен анализ фактической замены или готовности потребителей заменить одни виды баритового концентрата на другие при потреблении в производственных целях, учитывая их функциональное назначение, качественные и технические характеристики, цену и другие параметры.

Согласно проведенному «тесту гипотетического монополиста», потребители не готовы заменить баритовый концентрат класса «А» на баритовый концентрат класса «Б», ввиду различий в функциональном назначении баритового концентрата разных классов.

Анализ ценообразования на баритовый концентрат различных марок в период с января 2010 года по январь 2011 года позволил установить следующее: цены на разные марки баритового концентрата зависят от чистоты: более чистые марки с более низким содержанием примесей торгуются с премиальным коэффициентом по отношению к маркам с большим количеством примесей. В 2011 - 2012 гг. цена на баритовый концентрат различных марок варьировалась от 3500 до 8500 тысяч рублей за тонну.

По результатам проведенного опроса, было установлено, что потребители баритового концентрата готовы при применении в производственных целях заменить одну марку баритового концентрата на другую.

На основе сведений, представленных производителями и потребителями баритового концентрата, результатов «теста гипотетического монополиста» установлено, что товарные рынки баритового концентрата различных классов следует рассматривать как обособленные, продуктовыми границами которых являются:

- баритовый концентрат класса «А»;
- баритовый концентрат класса «Б».

В рамках определения географических границ рынков баритового концентрата было установлено следующее.

Производство баритового концентрата осуществляется на территории двух субъектов Российской Федерации (Кемеровская область, Республика Хакасия). Потребители баритового концентрата рассредоточены по всей территории Российской Федерации.

По данным Федеральной службы государственной статистики, в 2011 г. импорт баритового концентрата на территорию Российской Федерации составил 35,85 тыс. тонн; в 2012 г. – 26,34 тыс. тонн.

Согласно сведениям потребителей баритового концентрата, они имеют возможность приобрести указанный продукт в странах дальнего зарубежья и в странах СНГ, но это приведет к повышению цены на баритовый концентрат на 10-50%.

Таким образом, установлено, что географическими границами рынка баритового концентрата класса «А» и рынка баритового концентрата класса «Б» является территория Российской Федерации.

Потребителями баритового концентрата класса «А» являются предприятия химической, металлургической промышленности, организации по производству строительных материалов. Потребителями баритового концентрата класса «Б» являются предприятия нефте- и газодобывающей промышленности.

В 2011 – 2012 гг. производство и оптовую реализацию баритового концентрата на территории Российской Федерации осуществляли:

1. группа лиц ЗАО «Барит» (осуществляет производство баритового концентрата класса «А» и «Б»);
2. ЗАО «СХК» (осуществляет производство баритового концентрата класса «А» марки КБ-3, класса «Б» марки КБ-3 и баритовый буровой утяжелитель BarWAD).
3. ООО «Барит» (осуществляет производство баритового концентрата класса «Б»).

Доминирующее положение на рынке баритового концентрата класса «А» в географических границах Российской Федерации занимает ЗАО «Барит», доля которого на рассматриваемом товарном рынке составила: в 2011 г. – 95,7%, в 2012 г. – 87,6%.

Доминирующее положение на рынке баритового концентрата класса «Б» в географических границах Российской Федерации занимает ЗАО «Барит», доля

которого на рассматриваемом товарном рынке составила: в 2011 г. – 40,6%, в 2012 г. – 56,9%.

Рынки баритового концентрата классов «А» «Б» в границах Российской Федерации являются высококонцентрированными.

Коэффициент рыночной концентрации (CR_n) для рынка баритового концентрата класса «А» CR_1 составил в 2011 г.- 2012 гг.: 95,7% - 87,6%;

для рынка баритового концентрата класса «Б» CR_2 составил в 2011 г.- 2012 гг.: 63,5% 73,6 %.

Индекс рыночной концентрации Герфиндаля-Гиршмана (НИ) для рынка баритового концентрата класса «А» составил: 2011 г. - 9167,8; 2012 г. - 7830,5; для рынка баритового концентрата класса «Б» составил: 2011 г. - 3407,2; 2012 г.- 3977,5.

Доступ на рынки баритового концентрата затруднен барьерами входа, среди которых: значительные первоначальные инвестиции, материальные и временные издержки, связанные с поиском/разработкой участков недр, необходимость получения лицензии, издержки выхода с рынка, включающие инвестиции, которые невозможно возместить при прекращении хозяйственной деятельности.

Проведенный анализ состояния конкуренции на рынках баритового концентрата позволил установить следующее:

1. Рынки баритового концентрата класса «А» и класса «Б» в Российской Федерации являются высококонцентрированными. Доминирующее положение на рынках баритового концентрата класса «А» и класса «Б» в Российской Федерации занимает ЗАО «Барит».

Сведения о долях других хозяйствующих субъектов (в %) на рассматриваемых рынках содержатся в таблице 14.10.

Таблица 14.10.

		ЗАО «СХК»	ООО «Барит»	ЗАО «Барит»	Импорт
2011 г.	Класс «А»	4,35	0	95,65	0
	Класс «Б»	22,91	1,39	40,61	35,09
2012 г.	Класс «А»	12,38	0	87,62	0
	Класс «Б»	16,69	5,81	56,95	20,54

2. Рынки баритового концентрата в Российской Федерации характеризуются наличием значительных барьеров, препятствующих входу на рынок новых хозяйствующих субъектов.

По итогам проведенного анализа рынков баритового концентрата было принято решение согласовать прекращение производства баритового концентрата ЗАО «Салаирский химический комбинат» при условии выполнения следующих условий:

1) прекращение производства баритового концентрата ЗАО «Салаирский химический комбинат» не приведет к созданию дефицита товара, ущемлению прав потребителей и ограничению конкуренции на смежных рынках, а также к нарушению иных положений в статье 10 Федерального закона от 26.07.2007 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»;

2) будет сохранена возможность восстановления производства.

4.6.3. Рынок цинка

Основанием для проведения анализа состояния конкуренции на рынке цинка в Российской Федерации послужило обращение ОАО «Уральская горно-металлургическая компания» о пересмотре Предписания ФАС России о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, от 09.07.2009 г.

Временным интервалом исследования рассматриваемого рынка установлен период с января 2010 года по декабрь 2012 года.

Цинк - пластичный металл серебристо-белого цвета, относится к группе цветных металлов. Основным источником цинка являются месторождения свинцово-цинковых, колчеданно-полиметаллических и колчеданно-медно-цинковых руд.

Цинк широко используется в антикоррозийной защите металлических изделий, при изготовлении сплавов, оцинкованной стали, латуни, красок, цементационной очистки растворов от примесей.

Согласно ГОСТ 3640-94 «Цинк. Технические условия», в зависимости от содержания примесей различают следующие марки цинка: ЦВ0 – цинк с содержанием основного вещества не менее 99,995%; ЦВ – цинк с содержанием основного вещества не менее 99,99%; Ц0А – цинк с содержанием основного вещества не менее 99,98%; Ц0 – цинк с содержанием основного вещества не менее 99,975%.

В целях выявления продуктовых границ рынка цинка был проведен опрос потребителей цинка на предмет определения взаимозаменяемости различных марок цинка, а также установления фактической замены или готовности потребителя заменить в производственных целях цинк другим товаром, учитывая их функциональное назначение, качественные и технические характеристики, цену и другие параметры.

Проведенный опрос позволил установить, что марки цинка ЦВ0, ЦВ, Ц0А и Ц0 обладают схожими свойствами и характеристиками и являются взаимозаменяемыми. При этом замена цинка на какую-либо иную продукцию потребителями цинка не допускается по технологическим причинам.

На основании данных, представленных покупателями цинка, при проведении «теста гипотетического монополиста», было установлено, что в результате долговременного повышения цены цинка на 5-10 % при неизменных ценах на остальные товары, потребители цинка не заменят цинк на иные виды товаров.

Таким образом, в качестве продуктовых границ рынка признается цинк марок ЦВ0 (SHG), ЦВ, Ц0А и Ц0.

В рамках определения географических границ рынка цинка было выявлено, что на территории Российской Федерации производство цинка осуществляется в Челябинской области и Республике Северная Осетия. При этом покупатели имеют возможность приобрести товар, произведенный любым из российских производителей цинка.

Ограничением для продажи на внутреннем рынке цинка зарубежного производства является ввозная таможенная пошлина на цинк нелегированный в размере 5%. Данная пошлина не действует для рассматриваемого товара, ввозимого на территорию Российской Федерации из стран СНГ.

По данным ФТС России и Агентства Республики Казахстан по статистике, основной объем поставок цинка на территорию Российской Федерации осуществлялся из Казахстана. Доля импортируемого из Казахстана цинка в общем объёме предложения товара на территории Российской Федерации составила: в 2010 г. – 17,5%, в 2011 г. – 12,5%, в 2012 г. – 9,04 %.

Нисходящая динамика объема импорта цинка из Казахстана дает основание не включать Казахстан в географические границы рынка цинка.

Согласно сведениям, представленным потребителями цинка, качество товара, произведённого в странах СНГ, по сравнению с товаром российского производства значительно ниже и не соответствует требованиям российских ГОСТов. Кроме того, импорт цинка на территорию Российской Федерации, сопряжен с дополнительными временными и финансовыми затратами (транспортные расходы).

В ходе анализа данных, представленных ФТС России, было установлено, что основной объем импортируемого из Казахстана цинка, покупается не предприятиями - конечными потребителями цинка, приобретающими товар для производственных целей, а компаниями-трейдерами, продающими цинк мелкими партиями.

С учетом изложенного, в рамках проводимого исследования было выявлено два обособленных товарных рынка цинка на территории Российской Федерации:

- рынок цинка, ограниченный оборотом товара, покупаемого промышленными предприятиями для последующей переработки и выпуска конечной продукции в рамках массового производства;
- рынок цинка, ограниченный оборотом товара, продаваемого мелкими партиями для последующей перепродажи или производства продукции в малых объемах (единичного производства).

Объемы цинка, ввезённого на территорию Российской Федерации из Республики Казахстан и продаваемого компаниями-трейдерами мелкими партиями, оказывали влияние на рынок цинка, используемый промышленными предприятиями в рамках массового производства продукции, но в связи с их сокращением данное влияние на рынок цинка в Российской Федерации постепенно снижается.

Таким образом, географическими границами рассматриваемого рынка цинка являются границы Российской Федерации.

Потребителями цинка на территории Российской Федерации являются предприятия, которые осуществляют производство электрооцинкованного проката и проката с полимерным покрытием, оцинкованных труб, труб электросварных оцинкованных, проволоки из латунных сплавов, стеклянных, фарфоровых изоляторов и линейной арматуры.

В рассматриваемый период основными производителями цинка на территории Российской Федерации являлись: ОАО «Электроцинк» (входит в

группу лиц ООО «УГМК-Холдинг») и ОАО «Челябинский цинковый завод» (далее - ОАО «ЧТЗ»).

Сведения о долях хозяйствующих субъектов на рынке цинка в географических границах Российской Федерации содержатся в таблице 14.11.

Таблица 14.11.

	Группа лиц УГМК			ОАО «Челябинский цинковый завод»			Импорт		
	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Доля на рынке, %	49,75	54,27	56,84	10,9	13,78	19,01	39,35	31,95	24,15

Наличие на территории Российской Федерации только двух производителей цинка - ОАО «ЧЦЗ» и ОАО «Электроцинк» - ограничивает возможности покупателей переключаться с одного производителя на альтернативного.

ФАС России рассчитаны доли хозяйствующих субъектов, которые производят и реализуют цинк, исходя из указанных условий и по критерию их производственных мощностей: доля мощностей ОАО «ЧЦЗ» составляет 60,8%, доля ОАО «Электроцинк» - 39,2%.

Рынок цинка в границах Российской Федерации является высококонцентрированным.

Коэффициент рыночной концентрации (CR_n) на рынке цинка составил: 2010 г.: $CR_2 = 60,65\%$; 2011 г.: $CR_2 = 68,05\%$; 2012 г.: $CR_2 = 75,85\%$.

Индекс рыночной концентрации Герфиндаля-Гиршмана (НИ) на рынке цинка составил: 2010 г. – 2593,8; 2011 г. – 3135,1; 2012 г. - 3592,1.

Анализ существующих экономических и иных барьеров входа на рынок позволил установить, что барьеры входа на рынок цинка можно охарактеризовать как высокие или труднопреодолимые, среди них: -высокие первоначальные затраты, связанные с началом производства; наличие экономически оправданного минимального объема производства, обуславливающего для хозяйствующих субъектов более высокие затраты на единицу продукции до момента достижения такого объема производства (эффект масштаба производства); необходимость получения лицензии; наличие среди действующих на рынке цинка вертикально-интегрированных хозяйствующих субъектов.

Проведенный анализ состояния конкуренции на рынке цинка показал следующее:

1. Рынок цинка в Российской Федерации является высококонцентрированным с неразвитой конкурентной средой.

2. На рассматриваемом рынке действуют два хозяйствующих субъекта – ОАО «ЧЦЗ» и ОАО «Электроцинк» (входит в группу лиц ООО «УГМК-Холдинг»).

3. Ценообразование на рассматриваемом рынке осуществляется не в результате конкурентной борьбы, а зависит, в основном, от индивидуальных особенностей продавцов на данном рынке, в том числе стратегии продаж, условий производства.

4. Рынок цинка в Российской Федерации характеризуется наличием значительных экономических и административных барьеров, препятствующих входу на рынок новых хозяйствующих субъектов.

5. На рынке цинка сложилась ситуация, которая может привести к ограничению конкуренции (в том числе на смежных рынках), а именно: производитель цинка ОАО «Электроцинк» входит в группу лиц ООО «УГМК-Холдинг», одновременно с этим, предприятия группы лиц ООО «УГМК-Холдинг» являются основными поставщиками сырья для своего конкурента на рынке цинка - ОАО «Челябинский цинковый завод».

По итогам проведенного анализа конкуренции на рынке цинка в Российской Федерации было принято решение не отменять Предписание ФАС России о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, выданное ОАО «Уральская горно-металлургическая компания» и организациям, входящим в одну группу лиц с ОАО «Уральская горно-металлургическая компания». В настоящее время ФАС России ведет работу по внесению изменений в указанное Предписание.

4.6.4. Рынки авиационных материалов

Рынки авиационных материалов в Российской Федерации являются высококонцентрированными рынками и характеризуются наличием значительных экономических и административных барьеров входа на рынок.

Основная часть проблем на рынках авиационных материалов связана с недостатками системы технического регулирования в сфере авиационных материалов.

Согласно Федеральному закону от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» отраслевые стандарты не являются обязательными нормативными документами, их действие и порядок внесения изменений не регламентируется. В то же время отраслевые стандарты, на которые имеется ссылка в конструкторской документации на изделие, фактически являются обязательными как для изготовителя авиационной техники, так и для производителя авиационных материалов.

Отсутствие законодательно урегулированного порядка утверждения, отмены и внесения изменений в отраслевые стандарты, действующие в авиационной сфере, а также порядка распространения отраслевых стандартов, создает для отдельных хозяйствующих субъектов возможность в одностороннем порядке определять общие условия обращения товаров на рынках авиационных материалов.

ФАС России также неоднократно выявляла случаи делегирования полномочий в сфере технического регулирования (функций по распространению, утверждению, внесению изменений в отраслевые стандарты и т.п.) хозяйствующим субъектам, обладающим экономической заинтересованностью в реализации авиационных материалов собственного производства, или материалов, изготавливаемых по их патентам.

Неэффективное регулирование в области авиационных отраслевых

стандартов приводит к тому, что разработчики и держатели данной нормативной документации имеют возможность оказывать влияние на состояние конкуренции на рынках авиационных материалов путем:

- создания барьеров входа на товарный рынок посредством непредоставления актуализированных (с внесенными изменениями) стандартов другим хозяйствующим субъектам;
- посредством утверждения новых и внесения изменений в уже существующие отраслевые стандарты в своих интересах.

ФАС России неоднократно выявляла случаи злоупотребления своими полномочиями разработчиками и держателями отраслевой документации, которые обладали экономической заинтересованностью, поскольку одновременно являлись производителями либо обладателями исключительных прав (патентов) на авиационные материалы.

В целях развития конкуренции и устранения барьеров на рынках авиационных материалов ФАС России считает целесообразным разработать меры по совершенствованию системы технического регулирования в сфере авиационных материалов.

Необходимо урегулировать порядок разработки, утверждения, актуализации и распространения отраслевых стандартов в данной отрасли в целях исключения возможности отдельных хозяйствующих субъектов воздействовать на общие условия обращения авиационных материалов.

Целесообразно на законодательном уровне ввести запрет для органов исполнительной власти наделять хозяйствующие субъекты, являющиеся участниками рынка, полномочиями по внесению изменений и хранению подлинников отраслевых стандартов, а также осуществлению «разрешительных» функций в части допуска хозяйствующих субъектов на рынки авиационных материалов.

Меры по совершенствованию системы технического регулирования на рынках авиационных материалов позволят устранить искусственные барьеры для участников рынков, что, в свою очередь, приведёт к усилению конкуренции, повышению качества товаров и услуг на данных рынках и, как следствие, повышению общего уровня конкурентоспособности российских предприятий.

4.6.5. Анализ состояния конкуренции на рынках в сфере химической промышленности

Концентрация производства в химическом комплексе остается достаточно высокой. Указанное обстоятельство, прежде всего связано с высокими капитальными затратами, необходимыми для входа на соответствующие рынки. По своей структуре рынки химической продукции представляют, как правило, олигополии и относятся к высококонцентрированным рынкам с неразвитой конкурентной средой.

Деловая активность на рынках в сфере химической промышленности в части экономической концентрации в 2013 году была значительно ниже, чем в

2012 году. В 2012 году в ФАС России всего было рассмотрено 107 ходатайств в рамках контроля экономической концентрации, а в 2013 году - 54 ходатайства.

Несмотря на высокие показатели концентрации производства, большинство российских химических предприятий испытывают на внутреннем рынке значительное конкурентное давление. Особенно это касается продукции высокого передела (красители, химволокна, полимеры и т.д.).

Вместе с тем, предприятия химической промышленности, относящиеся к сырьевому сегменту или производящие товары с низкой добавленной стоимостью (каучуки, минеральные удобрения, метанол и т.д.), активно участвуют в мировой торговле химическими товарами. Указанные факторы обуславливают сырьевой вектор развития российской химической промышленности.

Проблемами, ограничивающими развитие отрасли и отрицательно влияющими на конкурентоспособность отечественной продукции химической промышленности как на внутреннем, так и на внешних рынках, являются низкий технический уровень производства, высокая степень физического и морального износа оборудования, а также недостаточный для обновления и внедрения перспективных научно-технических разработок объем инвестиций.

Отрицательное влияние на функционирование предприятий химической промышленности также оказывает ускоренный рост тарифов на услуги естественных монополий.

С точки зрения антимонопольного регулирования, в наибольшей степени проблемными являются рынки, обеспечивающие сырьем производителей химической продукции более высокого передела. Для таких рынков характерно ограниченное число поставщиков, что усугубляется наличием инфраструктурных ограничений (локальных монополий) и более привлекательной экспортной альтернативы. В результате возникают предпосылки для нарушений антимонопольного законодательства в виде дискриминации потребителей как в части тарифов на услуги по транспортировке сырья, так и в части распределения объемов поставок сырья.

Важность урегулирования данного комплекса проблем подтверждается принятием Правительством Российской Федерации структурных решений в сфере химии и газо- и нефтехимии.

В 2013 году разработан основной отраслевой документ «Стратегия развития химического и нефтехимического комплекса до 2030 года». Проект Стратегии был рассмотрен ФАС России и согласован без замечаний. Кроме того, в настоящее время существует План развития газо- и нефтехимии до 2030 года, утвержденный Минэнерго России. Надлежащее исполнение Плана развития газо- и нефтехимии до 2030 года позволит сбалансировать объемы производства сырья и перерабатывающих мощностей, что в дальнейшем будет способствовать решению проблемы недискриминационного доступа к сырью.

Важнейшей задачей для развития конкурентоспособности отечественных предприятий химической промышленности является взаимная интеграция указанных документов, а также скоординированность Стратегии с программами развития легкой промышленности, авиапрома и строительной отрасли.

Соответственно, решение указанных проблем, в рамках компетенции антимонопольного органа, видится в разработке рекомендаций ФАС России о недискриминационном доступе к ограниченным ресурсам, выдаче предписаний о принятии торговых практик доминирующим хозяйствующим субъектам, нотификации хозяйствующими субъектами проектов долгосрочных договоров.

В конце 2013 года Правительством Российской Федерации ряду федеральных органов исполнительной власти, в том числе ФАС России, поручено разработать и утвердить методические рекомендации по типовым условиям долгосрочных договоров между организациями нефте – и газохимической промышленности и основными поставщиками сырья, а также инфраструктурными компаниями. Разрабатываемый в рамках данного поручения документ будет способствовать профилактике возникновения нарушений антимонопольного законодательства в соответствующих сферах, спровоцированных дисбалансом в развитии сопряженных рынков химической продукции.

При этом с целью формирования объективных ценовых индикаторов, которые могут являться ориентирами для установления цен при заключении долгосрочных договоров между организациями нефте – и газохимической промышленности и основными поставщиками сырья, по мнению ФАС России, целесообразно развитие системы регистрации внебиржевых контрактов на бирже и биржевой торговли указанным сырьем. В настоящее время уже подготовлены предложения о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 23 июля 2013 года № 623 «Об утверждении Положения о предоставлении информации о заключенных сторонами не на организованных торгах договорах, обязательства по которым предусматривают переход права собственности на товар, допущенный к организованным торгам, а также о ведении реестра таких договоров и предоставлении информации из указанного реестра» (далее – Положение) в части включения информации о внебиржевых договорах в отношении СУГ. Представляется целесообразным рассмотреть вопрос о распространении данного Положения также на такие категории товаров как нефть и этан.

В свою очередь, в конце 2012 года ФАС России в рамках своей компетенции были подготовлены рекомендации по обеспечению недискриминационного доступа к таким ограниченным ресурсам, как апатитовый концентрат и хлористый калий, являющиеся сырьем для производства сложных минеральных удобрений. Рекомендации были направлены на предупреждение нарушений антимонопольного законодательства на рынке апатитового концентрата и хлористого калия и давали разъяснения хозяйствующим субъектам, какие действия на соответствующих товарных рынках не будут рассматриваться ФАС России как нарушающие антимонопольное законодательство.

4.6.6. Рынок минеральных удобрений

Стабильность функционирования рынка минеральных удобрений в Российской Федерации является необходимым условием для обеспечения продовольственной безопасности страны. Соответствующую социальную значимость представляют и рынки сырья для их производства.

В целях контроля состояния конкурентной среды на рынке минеральных удобрений ФАС России проводит ежемесячный мониторинг хозяйственной деятельности участников рынка. Указанный мониторинг был использован ФАС России для оценки влияния перехода к рыночному ценообразованию на сырье для производства минеральных удобрений на финансово-хозяйственную деятельность потребителей.

По результатам проведенного анализа представленных в рамках указанного мониторинга материалов, ФАС России отмечает следующее.

Практически у всех производителей минеральных удобрений наблюдалось снижение рентабельности и цены реализации, как на внутреннем рынке, так и на экспорт. Объемы реализации минеральных удобрений на внутреннем рынке также снижались, что могло быть обусловлено сезонным фактором.

С целью сравнения основных показателей рынка минеральных удобрений в Российской Федерации с тенденциями на мировых рынках соответствующего товара, ФАС России проанализированы данные о ценах реализации минеральных удобрений в других странах.

В 2013 году в мировой торговле фосфорными удобрениями преобладала нисходящая тенденция: цены на основные виды фосфорных удобрений (аммофос, диаммонийфосфат, диаммофоска) снизились в декабре 2013 года на 25% относительно декабря 2012 года.

Соответственно аналогичный тренд характерен и для цен реализации на рынке Российской Федерации. Согласно данным Российской ассоциации производителей удобрений, прогнозный максимальный уровень цен для внутреннего рынка на аммофос в декабре 2013 года были на 20% ниже цен декабря 2012 года; прогнозный максимальный уровень цен на диаммофоску в декабре 2013 года были на 50% ниже цен декабря 2012 года.

По результатам проведенного исследования ФАС России посчитала, что ситуация на внутреннем рынке минеральных удобрений в 2013 году соответствовала ситуации на соответствующих мировых рынках.

Отечественные производители минеральных удобрений до 80% от произведенной продукции направляют на экспорт.

С учетом экспортной ориентации российских производителей ухудшение показателей их финансово-хозяйственной деятельности были связаны в большей степени с ухудшением общей конъюнктуры на соответствующих мировых рынках. При этом, покупая сырье для производства минеральных удобрений по рыночным ценам, российские производители находились в равных конкурентных условиях с иностранными компаниями.

Принимая во внимание негативные тенденции, происходящие на мировых рынках минеральных удобрений, оказывающие влияние на положение российских производителей удобрений, ФАС России было принято решение о продлении срока действия переходного периода, установленного в

Рекомендациях по обеспечению недискриминационного доступа к приобретению апатитового концентрата на 3 года по 2016 год включительно. В случае существенного изменения конъюнктуры внутренних и/или мировых рынков минеральных удобрений, а также апатитового концентрата, такое решение может быть пересмотрено.

Для общей оценки конкурентной среды на рынке минеральных удобрений ФАС России проведен соответствующий анализ в разрезе следующих сегментов калийные, фосфорсодержащие и азотные удобрения.

Поставки российским потребителям минеральных удобрений осуществляются, в основном, через крупные оптовые сбытовые компании.

Согласно данным ежемесячного мониторинга ценообразования на рынке минеральных удобрений (по сведениям крупных производителей минеральных удобрений), проводимого ФАС России, поставки азотных, калийных и фосфорсодержащих (сложных) минеральных удобрений отечественного производства конечным потребителям производятся во все регионы Российской Федерации, осуществляющие сельскохозяйственную деятельность.

Таким образом, географические границы рынка минеральных удобрений можно определить как территорию Российской Федерации.

По данным, имеющимся в ФАС России, объемы производства и реализации минеральных удобрений (м/у) российскими хозяйствующими субъектами в 2011, 2012 гг. приведены в таблице 4.12.

Таблица 4.12.

Наименование минеральных удобрений (м/у)	Объем производства и реализации м/у российскими ХС (тыс. тонн)					
	2011			2012		
	Производство	реализация		Производство	Реализация	
		Россия	экспорт		Россия	Экспорт
Калийные м/у	8 807	1 582	7 394	9 192	2 082	7 118
Азотные м/у	15 819	4 400	10 679	15 229	4 944	10 417
Фосфорсодержащие м/у	10 205	1 848	8 250	10 415	2 024	8 142

Результаты расчетов коэффициента рыночной концентрации крупнейших хозяйствующих субъектов (в случае с калийными минеральными удобрениями двух – CR-2, в случае с азотными и фосфорсодержащими минеральными удобрениями трех – CR-3) и индекса Герфиндаля-Гиршмана (НИ) в 2011 и 2012 г.г. приведены в таблице 4.13.

Представленные данные свидетельствует о следующих уровнях концентрации в сегментах минеральных удобрений: высоком - в калийных, умеренном – в фосфорсодержащих и низком – в азотных.

Таблица 4.13.

Коэффициент рыночной концентрации (CR), индекс Герфиндаля-Гиршмана (НИ)	2011 г.	2012 г.
<i>Калийные м/у</i>		
CR-2	99,09	99,79
НИ	9 770	9 948

<i>Азотные м/у</i>		
CR-3	39,86	39,88
ННІ	901	914
<i>Фосфорсодержащие м/у</i>		
CR-3	50,43	44,56
ННІ	1 261	1 095

На рынке минеральных удобрений присутствуют следующие барьеры:

- экономические ограничения (существенные вложения в реконструкцию и/или в создание новых производственных мощностей по производству минеральных удобрений).

- высокая энергоемкость производства, что в условиях непрерывного роста цен на теплоэнергоресурсы приводит к высоким отпускным ценам на конечный продукт.

Из итогов проведенного анализа следует заключение, что рынок минеральных удобрений Российской Федерации в отдельных его сегментах относится к рынку с высоким уровнем концентрации и достаточно низкой конкуренцией и поэтому требует дополнительного внимания со стороны антимонопольного органа.

4.6.7. Рынок полипропилена

Показательным, с позиции комплексного подхода к процессам контроля за экономической концентрацией, явилось рассмотренное в середине 2013 года ходатайство ОАО «СИБУР Холдинг» о приобретении прав, позволяющих определять условия осуществления ООО «Полиом» предпринимательской деятельности.

Целью осуществления данной сделки являлось заключение ОАО «СИБУР Холдинг» и ООО «Полиом» договора о продаже ОАО «СИБУР Холдинг» за вознаграждение по поручению ООО «Полиом» до 100% объема полипропилена, произведенного ООО «Полиом». Данная сделка является частью сделки по созданию совместного предприятия «СИБУР-Полиом-Газпром», в котором ОАО «Газпром нефть» является поставщиком сырья - пропан-пропиленовой фракции, ООО «Полиом» - производителем полипропилена, а ОАО «СИБУР Холдинг» осуществляет продажу всего объема полипропилена, произведенного ООО «Полиом» согласно агентскому договору.

При работе с материалами указанного ходатайства, антимонопольным органом впервые были применены на практике Разъяснения ФАС России по порядку и методике анализа соглашений о совместной деятельности.

Кроме того, при рассмотрении указанной сделки был проведен ретроспективный и перспективный анализ ситуации на рынке полипропилена, на основании которого ФАС России было принято решение о необходимости выдачи предписания с соответствующими условиями, направленными на обеспечение конкуренции на указанном рынке.

Различают такие основные виды полипропилена, как гомо-полимеры и сополимеры, которые в свою очередь подразделяются на блок-сополимеры с этиленом и статические сополимеры (стат-сополимеры).

Гомо-полимеры, блок-сополимеры и стат-сополимеры в процессе использования их в качестве сырья не являются взаимозаменяемыми между собой при производстве определенных видов продукции. Также они не могут быть заменены иными товарами.

Таким образом, рынок полипропилена может быть сегментирован на самостоятельные рынки гомо-полимеров и стат-сополимеры (блок-сополимеры и стат-сополимеры).

Из сведений производителей о поставках полипропилена следует, что география поставок товара распространяется на всю территорию Российской Федерации, что связано с востребованностью данного продукта и простотой его транспортировки.

В настоящее время на территории Российской Федерации производство полипропиленов осуществляют ОАО «Нижекамскнефтехим» (Республика Татарстан), ООО «Томскнефтехим» (Томская обл., ГК «СИБУР»), ООО НПП «Нефтехимия» (г. Москва, ГК «СИБУР»), ООО «Ставролен» (Ставропольский край, ГК «ЛУКОЙЛ»), ОАО «Уфаоргсинтез» (Республика Башкортостан, ГК «ОНХ») и ООО «ПОЛИОМ» (Омская обл., ГК «Титан»).

Существующие совокупные производственные мощности указанных хозяйствующих субъектов при 100% загрузке способны вырабатывать около 600 000 тонн полипропилена в год.

По данным, имеющимся в ФАС России, объемы потребления полипропилена на территории Российской Федерации в 2012 году составили: гомо-полимеры – 624 тыс.т, блок-сополимеры – 145 тыс.т, стат-сополимеры – 73 тыс.т. Объем импорта гомо-полимеров и сополимеров в 2010 – 2013 годах составлял от 23% до 56% общего товарного объема рынка.

Коэффициент рыночной концентрации трех крупнейших хозяйствующих субъектов (CR-3) и индекс Герфиндаля-Гришмана (НИ) в 2010, 2011, 2012 г.г. и I-II квартале 2013 г. приведен в таблице 4.14.

Указанные данные свидетельствует об умеренной концентрации рынка полипропилена в сегменте гомо-полимер и высокой концентрации рынка полипропилена в сегменте сополимеры.

Таблица 4.14.

Сегменты полипропилена	Коэффициент рыночной концентрации (CR), индекс Герфиндаля-Гришмана (НИ)	2010 г.	2011 г.	2012 г.	I-II кв. 2013 г.
<i>Гомо-полимер</i>	CR-3	62	62,1	51,7	63
	НИ	1 647	1 640	1 059	1 625
<i>Сополимер</i>	CR-3	73,6	76,4	43,9	71,9
	НИ	4 103	4 023	1 319	4 547

Кроме того, перспективный анализ данного рынка показал, что на рынке полипропилена в течение пяти лет планируется существенный рост производственных мощностей у независимых от группы лиц ОАО «СИБУР

Холдинг» производителей, в результате чего рыночная доля группы лиц ОАО «СИБУР Холдинг» на рынке полипропилена будет снижаться, и указанная группа лиц утратит свое доминирующее положение.

С учетом изложенного, ФАС России при согласовании ходатайства ОАО «СИБУР Холдинг» о приобретении прав, позволяющих определять условия осуществления ООО «Полиом» предпринимательской деятельности, выдано предписание о совершении в течение 5 лет действий, направленных на обеспечение конкуренции и носящих поведенческий характер.

4.6.8. Рынок кальцинированной соды

В рамках контроля за экономической концентрацией в ФАС России в 2013 году поступили уведомления о совершении следующих сделок на рынке кальцинированной соды:

- о реорганизации путем присоединения ОАО «Сода» к ОАО «Каустик» (г. Стерлитамак, Республика Башкортостан). В результате сделки создано ОАО «Башкирская содовая компания»;

- о передаче полномочий исполнительного органа ОАО «Башкирская содовая компания» управляющей организации ОАО «Башкирская химия».

При рассмотрении указанных сделок ФАС России проведен анализ конкурентной среды на рынке кальцинированной соды в Российской Федерации.

Отечественные мощности по производству кальцинированной соды располагаются в, Республике Башкортостан, Пермском и Красноярском краях, Ленинградской и Кемеровской областях.

Основными потребителями кальцинированной соды являются предприятия металлургической, стекольной, химической, целлюлозно-бумажной, лакокрасочной и нефтяной промышленности. Указанные предприятия располагаются практически во всех регионах Российской Федерации.

Каких-либо факторов технического или экономического характера, ограничивающих возможность приобретения кальцинированной соды в границах Российской Федерации, не установлено. Таким образом, с учетом расположения покупателей и продавцов товара, рассматриваемый рынок является федеральным.

Доли хозяйствующих субъектов на рынке кальцинированной соды в 2011-2012 гг. представлены в таблице 4.15, а показатели уровня концентрации – в таблице 4.16.

Таблица 4.15.

Наименование предприятия	Рыночная доля, % в 2011 году	Рыночная доля, % в 2012 году
ОАО «Башкирская содовая компания»	43,0	42,2
ОАО «Березниковский содовый завод»	19,8	20,3
ИТОГО по группе лиц ОАО «Башкирская химия»	62,8	62,5
ОАО «Ачинский глиноземный комбинат»	14,6	13,3
ЗАО «Пикалевская сода»	6,8	6,8
Импорт	15,9	17,4
ВСЕГО	100	100

Таблица 4.16.

Показатель	2011 год	2012 год
Коэффициент рыночной концентрации CR ₁	62,8	62,5
Коэффициент рыночной концентрации CR ₂	77,4	75,8
Коэффициент рыночной концентрации CR ₃	84,2	82,6
Индекс Герфиндаля-Гиршмана HHI ₃	4203,24	4129,38

Как видно из таблиц 4.15 и 4.16, в период 2011-2012 гг. состояние рынка было стабильным, доли хозяйствующих субъектов на рынке кальцинированной соды были подвержены малозначительным изменениям. При этом группа компаний ОАО «Башкирская химия» занимала на рынке долю более 50 %.

В то же время имеет место незначительный, рост импорта кальцинированной соды на российский рынок, что свидетельствует о конкурентном давлении на отечественных производителей соды со стороны иностранных производителей. Основу импорта составляют поставки украинских производителей. Кроме того, на российском рынке наращивают свое присутствие такие крупные мировые компании, как Solvay (Бельгия) (доля на российском рынке – 6%), консорциум ANSAS (США) и Ciner Group (Турция) (по 1%), в том числе за счет ввоза на российский рынок дешевой натуральной соды.

Показатели уровня концентрации характеризуют рынок кальцинированной соды как высококонцентрированный, с неразвитой конкурентной средой.

Возможность доступа на рынок кальцинированной соды новых конкурентов ограничена высокими барьерами входа, основными из которых являются:

- необходимость осуществления значительных первоначальных капитальных вложений при длительных сроках окупаемости этих вложений;
- высокие транспортные издержки по доставке сырья (поваренной соли);
- энергоемкость производства (постоянный рост цен на электроэнергию приводит к увеличению стоимости конечной продукции).

ФАС России, на основании проведенного анализа, с учетом доли, которую занимают участники группы лиц ОАО «Башкирская химия» на рынке кальцинированной соды, ОАО «Башкирская содовая компания» и ОАО «Башкирская химия» было выдано предписание, направленное на обеспечение конкуренции на рынке кальцинированной соды в Российской Федерации, в том числе о разработке и применении маркетинговой политики в отношении продаж кальцинированной соды на рынке Российской Федерации, устанавливающей критерии отбора контрагентов, порядок формирования цен и проведения договорной компании, а также правил корпоративного поведения, регламентирующих поведение сотрудников компании с целью снижения рисков нарушения антимонопольного законодательства.

4.7. Анализ состояния конкуренции на рынках услуг, связанных с пересечением таможенной границы Российской Федерации

4.7.1. Проблемные вопросы таможенного администрирования

1. ФАС России в 2013 году активизировала участие в различных мероприятиях, направленных на совершенствование системы таможенного администрирования, как следствие, на развитие конкуренции на рынках услуг в сфере таможенного дела. Так, при участии ФАС России удалось существенно повлиять на улучшение процедур администрирования и контроля внешнеторговых грузопотоков. В рамках исполнения дорожной карты «Совершенствование таможенного администрирования» ФАС России поддерживала инициативы, направленные на снижение (исключение) влияния учреждений и государственных унитарных предприятий, созданных ФТС России, в том числе через дочерние и зависимые предприятия, на конкурентную среду в указанных сферах.

ФАС России участвовала в разработке и внесении предложений по вопросу изменений в Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации», предусматривающих запрет государственным унитарным предприятиям на осуществление деятельности в сфере таможенного дела, предусмотренной главой 5 Федерального закона.

Результатом совместных с заинтересованными ведомствами и бизнес-сообществом усилий явились изменения в Федеральный закон от 27 ноября 2010 года № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

2. В последние годы участились случаи обращения в антимонопольные органы отдельных хозяйствующих субъектов – участников рынков в сфере таможенных услуг их ассоциаций и объединений по поводу нарушений антимонопольного законодательства в действиях ФТС России, ее структурных подразделений. В частности, по заявлению Российской ассоциации морских и речных бункеровщиков ФАС России рассмотрено дело о нарушении части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в действиях Центральной энергетической таможни (далее – ЦЭТ) и ряда ее постов.

Комиссия ФАС России признала ЦЭТ, а также Северо-Западный и Южный энергетические таможенные посты нарушившими части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части издания и направления телетайпограмм подведомственным таможенным постам, в соответствии с которыми бункеровка (заправка) судов возможна исключительно у причальных стенок нефтеналивных терминалов либо специализированными бункерными компаниями вертикально интегрированных структур («РН-Бункер», «ЛУКОЙЛ – Бункер», «Газпромнефть марин бункер»).

Комиссией ФАС России установлено, что действия ЦЭТ, Северо-западного и Южного энергетических таможенных постов привели к ограничению конкуренции на рынке оказания услуг по бункеровке морских судов. Выдано предписание об устранении допущенных нарушений.

3. ФАС России направлено письмо предупредительного характера в адрес ФТС России о недопустимости ограничения конкуренции путем предоставления необоснованных преимуществ отдельным хозяйствующим субъектам. Поводом послужило издание распоряжения ФТС России от 31.10.2013 № 335-р о

проведении с 01.11.2013 г. по 31.01.2013 г. (3 месяца) эксперимента по освобождению отдельных юридических лиц от необходимости уплаты обеспечения транзита.

Распоряжением установлены критерии, в соответствии с которыми транспортные компании могут быть освобождены от уплаты обеспечительных платежей (в частности, если учредителем компании выступает исключительно российское юридическое или физическое лицо). Данное распоряжение ставит компании с иностранными инвестициями в неравное положение по сравнению с компаниями, собственниками которых являются российские юридические и физические лица.

По предложениям ФТС России указанный вопрос будет рассмотрен Правительством Российской Федерации с участием заинтересованных органов исполнительной власти.

4. ФТС России в нарушение международных норм (Таможенная конвенция о международной перевозке грузов) с августа 2013 г. направила ряд инструктивных писем подведомственным таможенным органам об отмене книжек МДП (международные дорожные перевозки), что создало значительные трудности для участников внешнеэкономической деятельности (ВЭД) при осуществлении транзитных операций. Стоимость иных способов обеспечения таможенных платежей для участников ВЭД несоизмеримо выше.

Устранение способа обеспечения уплаты таможенных платежей с применением книжек МДП может ограничить конкуренцию на рынке оказания услуг по предоставлению обеспечения уплаты таможенных платежей.

На совещании у И.И. Шувалова 26.12.2013 г. с участием ФАС России принято решение продлить срок действия книжек МДП до 01.07.2014 г. и до указанной даты путем проведения конкурсных процедур определить национальные гарантийные объединения, имеющие право выдавать книжки МДП и предоставлять гарантии.

ФАС России рассмотрел направленный ФТС России проект распоряжения Правительства Российской Федерации, утверждающего порядок применения требований и условий, при соблюдении которых за лицами, претендующими выступать в качестве гарантийного объединения в соответствии с положениями таможенной Конвенции о международной перевозке грузов с применением книжки МДП, признается право выдавать книжки МДП и предоставлять гарантии и высказала ряд концептуальных замечаний по указанному порядку.

Кроме того, в ФАС России организована рабочая группа по вопросу применения таможенными органами ограничительных мер в отношении перевозок, осуществляемых с применением книжек МДП. Целью ее создания является диалог между органами власти и бизнес-сообществом об устранении препятствий для деятельности хозяйствующих субъектов, осуществляющих перевозки с применением книжек МДП.

В Правительстве Российской Федерации и ФТС России неоднократно проводились межведомственные совещания по рассмотрению положения указанного проекта. Вместе с тем ФАС России предложил продолжить обсуждение с привлечением общественных и профессиональных объединений.

В свою очередь, ООО «Опора России», ООО «Деловая Россия», ТПП, РСПП предложили Первому заместителю Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалову определить ответственным за подготовку и проведение конкурса Федеральную антимонопольную службу, которая по мнению объединений является независимой и незаинтересованной стороной в вопросах применения Конвенции МДП в Российской Федерации.

5. В связи с исключением возможности осуществлять предпринимательскую деятельность в области таможенного дела учреждениями, государственными унитарными предприятиями, созданными ФТС России и их дочерними или зависимыми предприятиями (часть 3 статьи 34 Федерального закона от 27 ноября 2010 года № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»), ФАС России в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 03.07.2013 № ИШ-П13-75пр провел анализ рынков услуг в сфере таможенного дела, результаты которого представлены в Правительство Российской Федерации в мае 2014 года.

Кроме того, организована рабочая группа с участием представителей профессиональных бизнес-сообществ в целях объективного учета всех имеющихся данных о количестве участников рынков, о барьерах, препятствующих вхождению на данные рынки, о проблемах развития конкуренции.

По мнению ФАС России, диалог с бизнес-сообществом поможет сделать условия осуществления хозяйственной деятельности на рынках услуг в сфере таможенного дела более прозрачными и доступными, а конкурентную среду – более развитой.

4.7.2. Рынок услуг таможенных перевозчиков

Временной интервал исследования рынка с 01.01.2012 по 31.06.2013.

В соответствии со статьей 18 Таможенного кодекса Таможенного союза (далее – ТК ТС) таможенный перевозчик - юридическое лицо государства - члена таможенного союза, отвечающее условиям, определенным статьей 19 ТК ТС. Юридическое лицо признается таможенным перевозчиком после включения в реестр таможенных перевозчиков. Порядок включения в реестр таможенных перевозчиков и исключения из этого реестра определяется законодательством государств - членов Таможенного союза.

Таможенный перевозчик осуществляет перевозку товаров, находящихся под таможенным контролем, по таможенной территории Таможенного союза в соответствии с ТК ТС.

Таможенные органы в порядке, установленном законодательством государств - членов таможенного союза, ведут реестры лиц, признанных таможенными перевозчиками, и обеспечивают их периодическую публикацию не реже одного раза в квартал, в том числе с использованием информационных технологий.

Комиссия таможенного союза на основании реестров, которые ведутся таможенными органами, формирует общий реестр таможенных перевозчиков и

обеспечивает его публикацию не реже одного раза в квартал на официальном Интернет-сайте Комиссии таможенного союза.

Таможенные перевозчики осуществляют перевозку грузов в режиме таможенного транзита.

Грузы, перемещаемые по территории страны в режиме таможенного транзита, не облагаются таможенными пошлинами и налогами, к товарам не применяются ограничения на ввоз, направленные на защиту внутреннего рынка.

Таможенный транзит не применяется в отношении товаров, перевозимых воздушным транспортом, если воздушное судно во время совершения международного рейса в месте прибытия совершает промежуточную или вынужденную (техническую) посадку без частичной разгрузки (выгрузки) товаров.

Таможенный транзит в отношении товаров, перемещаемых в международных почтовых отправлениях, трубопроводным транспортом и по линиям электропередачи, применяется с учетом особенностей ТК ТС.

Кроме того, необходимо отметить, что услуга таможенного перевозчика не может быть заменена на услугу международного перевозчика либо иного другого перевозчика, поскольку только таможенный перевозчик, включенный в реестр имеет возможность перевозить товары в режиме внутреннего таможенного транзита.

Услуги таможенных перевозчиков определяются ТК ТС и являются взаимозаменяемыми. Поэтому продуктами границами анализируемого рынка являются услуги по перевозке иностранных товаров (грузов) в режиме таможенного транзита, оказываемые хозяйствующими субъектами, включенными в реестр таможенных перевозчиков.

Анализ данного рынка услуг таможенных перевозчиков проводился в географических границах Российской Федерации.

В соответствии с информацией, полученной от 147 организаций, включенных в реестр таможенных перевозчиков, продавцами на данном рынке являются юридические лица, имеющие свидетельство о включении в реестр таможенных перевозчиков. Покупателями на данном рынке являются физические и юридические лица.

Основными данными для расчета объема товарного рынка и долей хозяйствующих субъектов на рынке являлись представленные по запросу ФАС России в адрес каждого хозяйствующего субъекта, включенного в реестр таможенных перевозчиков) объемы оказанных услуг таможенных перевозчиков в стоимостном выражении поквартально за исследуемый период.

Согласно представленной хозяйствующими субъектами информации общий объем оказанных услуг в 2012 году составил 8 554 988,1 тыс. рублей, в период с 01.01.2013 по 31.06.2013 составил 4 452 880,4 тыс. рублей.

В результате проведенного ФАС России исследования установлены организации, входящие в одну группу лиц и оказывающие услуги таможенных перевозчиков на территории Российской Федерации:

группа лиц: ЗАО «Вестинетртранс», ЗАО «Первый автокомбинат сервис», ЗАО «Рус-Авто», ЗАО «Рустрас-спедишин», ЗАО «Фестина-Инвест», ЗАО

«Фестина-Рус», ООО «Адженс», ООО «Русант» с долей на рынке - 2012 год – 24,30 %, I и II кварталы 2013 года – 24,2 %;

группа лиц: ЗАО «Трансэк», ООО «ЭКСПРЕССАВТО» с долей на рынке - 2012 год – 8,6 %, I и II кварталы 2013 года – 2,0 %;

группа лиц: ЗАО «Гранит», ООО «Погрантранссервис» с долей на рынке - 2012 год – 0,2 %, I и II кварталы 2013 года – 0,9 %;

группа лиц: ЗАО «Ногинское ПОГАТ», ООО «Ногинск ПОГАТ-сервис», ООО «Ногинск-АТХ-2» с долей на рынке - 2012 год – 0,3 %, I и II кварталы 2013 года – 0,4 %.

Кроме того, были установлены отдельные хозяйствующие субъекты, оказавшие в исследуемый период наибольший объем услуг и не входящие ни в одну группу лиц, в том числе:

ООО «Рольф-Лоджистик» с долей на рынке - 2012 год – 20,7 %, I и II кварталы 2013 года – 18,5 %;

ЗАО «КарТрансСервис» с долей на рынке - 2012 год – 7,6 %, I и II кварталы 2013 года – 6,4 %;

ООО ВО «Автотехноимпорт» с долей на рынке - 2012 год – 4,7 %, I и II кварталы 2013 года – 5,6 %;

ООО «САНФЛАУЭР КОРПОРЕЙШЕН» с долей на рынке - 2012 год – 4,4 %, I и II кварталы 2013 года – 2,6 %;

ОАО «Аэрофлот — российские авиалинии» с долей на рынке - 2012 год – 3,0 %, I и II кварталы 2013 года – 2,7 %;

ООО «КГС-Транс» с долей на рынке - 2012 год – 1,7 %, I и II кварталы 2013 года – 3,4 %;

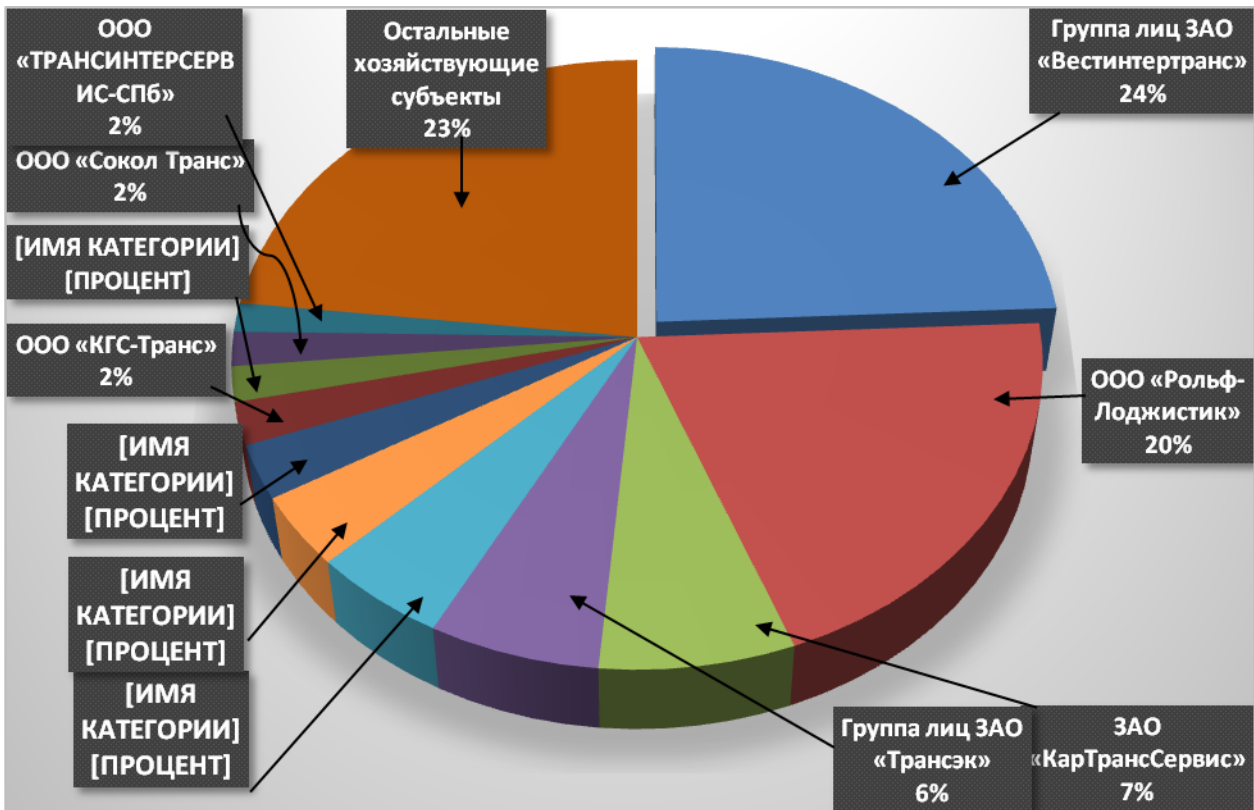
ООО СП «НБИ Транспорт-Сервис» с долей на рынке - 2012 год – 0,0 %, I и II кварталы 2013 года – 5,4 %;

ООО «Сокол Транс» с долей на рынке - 2012 год – 1,7 %, I и II кварталы 2013 года – 2,0 %;

ООО «ТРАНСИНТЕРСЕРВИС-СПб» с долей на рынке - 2012 год – 1,7 %, I и II кварталы 2013 года – 1,3 %;

ООО «Транс-Бизнес Северо-Запад» с долей на рынке - 2012 год – 1,8 %, I и II кварталы 2013 года – 0,6 %.

Рисунок 4.17.



По результатам расчета долей хозяйствующих субъектов на рынке услуг таможенных перевозчиков хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке более чем тридцать пять процентов, не установлено. Государственных предприятий, созданных ФТС России и их дочерними или зависимыми предприятиями, осуществляющих деятельность таможенных перевозчиков, не установлено.

Индекс Герфиндаля-Гиршмана (ННІ) в 2012 году равен 1222, что соответствует умеренному уровню концентрации на товарном рынке. В первом полугодии 2013 года индекс (ННІ) равен 1084, что также соответствует умеренно-концентрированному рынку, но, ввиду общего снижения уровня концентрации, отсутствия монопольных структур, слабого влияния на рынок групп лиц можно говорить о наличии положительной тенденции в развитии конкуренции, об определенном уменьшении степени монополизации рынка и улучшении состояния конкурентной среды.

Барьерами входа на рынок являются условия включения юридического лица в реестр таможенных перевозчиков в соответствии со статьей 19 ТК ТС, которые участниками ВЭД рассматриваются как преодолимые.

Вместе с тем, из анализа информации, представленной профессиональными участниками ВЭД, следует, что на рынке услуг таможенных перевозчиков существует практика неприменения обеспечения процедуры транзита (обеспечения уплаты таможенных пошлин) в размере внесенного таможенным перевозчиком при включении его в реестр. Данные ограничения не соответствуют действующему таможенному законодательству и является существенным ограничением при осуществлении деятельности на данном рынке.

В соответствии с ТК ТС предоставление обеспечения таможенного транзита не требуется, если в качестве декларанта процедуры выступает таможенный перевозчик (подпункт пункта 2 ст. 217 ТК ТС). Данное положение законодательства не содержит никаких дополнительных условий для его применения. На практике таможенные органы предоставляют таможенному перевозчику возможность транзита без обеспечения лишь в пределах суммы, внесенной при его включении в реестр. При превышении сумм обеспечения над размером обеспечения, внесенного при включении в реестр, таможенные органы требуют дополнительного обеспечения транзита. Таким образом, сумма обеспечения не является фиксированной стоимостью "входного билета" на данный рынок, а используется как система генеральной гарантии, что искажает восприятие и регулирование этого института в международной практике таможенного администрирования.

4.7.3. Рынок услуг владельцев складов временного хранения

Временной интервал исследования рынка с 01.01.2012 по 31.12.2013.

Товаром на изучаемом рынке является комплекс услуг временного хранения, оказываемых владельцами складов временного хранения (далее – СВХ).

В соответствии с главой 25 Таможенного Кодекса Таможенного союза (далее – ТК ТС) временным хранением товаров в сфере таможенного дела является хранение иностранных товаров²⁶ под таможенным контролем²⁷ в местах временного хранения²⁸ до их выпуска таможенным органом в соответствии с заявленной таможенной процедурой²⁹ либо до совершения иных действий, предусмотренных таможенным законодательством Таможенного союза, без уплаты таможенных пошлин, налогов.

Лица, обладающие полномочиями в отношении товаров, или их представители не вправе пользоваться товарами, находящимися на временном хранении, в том числе вывозить с территории места временного хранения до их выпуска в соответствии с заявленной таможенной процедурой либо совершения иных действий, предусмотренных ТК ТС.

Максимальный срок временного хранения товаров составляет 2 (два) месяца. По письменному обращению лица, обладающего полномочиями в отношении товаров, или его представителя таможенный орган продлевает

²⁶ иностранные товары - товары, не являющиеся товарами таможенного союза, а также товары, которые приобрели статус иностранных товаров в соответствии с настоящим Кодексом. При этом, товары прошедшие процедуру таможенной очистки на территории стран участников таможенного союза (Республика Белоруссия, Казахстан) не являются иностранными товарами.

²⁷ таможенный контроль - совокупность мер, осуществляемых таможенными органами, в том числе с использованием системы управления рисками, в целях обеспечения соблюдения таможенного законодательства таможенного союза и законодательства государств - членов таможенного союза;

²⁸ местами временного хранения товаров являются склады временного хранения и иные места в соответствии с законодательством государств - членов таможенного союза

²⁹ таможенная процедура - совокупность норм, определяющих для таможенных целей требования и условия пользования и (или) распоряжения товарами на таможенной территории таможенного союза или за ее пределами. Перечень таможенных процедур определен в разделе 6 ТК ТС;

указанный срок. Предельный срок временного хранения товаров не может превышать 4 (четыре) месяца.

В соответствии с параграфом 4 главы 5 Закона о таможенном регулировании владельцем склада временного хранения может быть российское юридическое лицо, включенное в реестр владельцев СВХ.

Ведение реестра владельцев СВХ осуществляет ФТС России. СВХ могут быть открытого или закрытого типа. СВХ являются складами открытого типа, если они доступны для использования любыми лицами. СВХ являются складами закрытого типа, если они предназначены для хранения товаров владельца данного склада.

В связи с тем, что владельцы СВХ закрытого типа осуществляют хранение собственных товаров и не оказывают услуг третьим лицам, деятельность СВХ закрытого типа выходит за рамки продуктовых границ рассматриваемого рынка.

Согласно статье 97 ТК ТС, статье 168 Закона о таможенном регулировании территория СВХ товаров является постоянной зоной таможенного контроля (места, где таможенными органами осуществляются процедуры таможенного контроля).

Таможенное законодательство Таможенного союза предполагает возможность выбора для владельцев товаров, а также иных заинтересованных лиц в отношении данных товаров, пользования услугами временного хранения товаров: при прибытии иностранных товаров в место прибытия поместить товары на временное хранение либо с помощью процедур электронного, удаленного, предварительного декларирования иностранных товаров в течение 3 (12) часов поместить их под выбранную ими таможенную процедуру, произвести таможенную очистку товаров (за исключением случая, когда таможенным органом определена необходимость проведения таможенного контроля в форме таможенного осмотра и досмотра, который невозможно осуществить в рамках вышеуказанного времени 3(12) часов).

Продуктовыми границами исследуемого рынка следует считать комплекс типовых услуг (включая сопутствующие услуги) временного хранения иностранных товаров, оказываемых владельцами СВХ открытого типа.

Анализ данного рынка услуг проводился в географических границах Российской Федерации.

Основными данными для расчета объема товарного рынка и долей хозяйствующих субъектов на рынке являлись объемы услуг, оказанных владельцами СВХ, поквартально в исследуемый период. Определена доля хозяйствующих субъектов – таможенных представителей, действующих на рассматриваемом рынке, а также наличие их принадлежности к группе лиц.

Согласно представленной хозяйствующими субъектами информации общий объем оказанных услуг: в 2012 году – 15 900 599, 599 тыс. рублей; в 2013 году – 17 196 345, 706 тыс. рублей.

Установлены организации, входящие в одну группу лиц и оказывающие услуги таможенных представителей на территории Российской Федерации.

Наиболее крупные из них:

группа лиц: ФГУП «РОСТЭК» с долей на рынке - 2012 год – 12,77 %, 2013 год – 8,37 %;

группа лиц: ЗАО «ДХЛ Интернешнл», ООО «ДХЛ Логистика» с долей на рынке - 2012 год – 2,06 %, 2013 год – 0,98 %;

группа лиц: ОАО «РЖД», ОАО «ТрансКонтейнер» с долей на рынке - 2012 год – 1,57 %, 2013 год – 1,40 %;

группа лиц: ООО «Сантэнс Кастомс», ЗАО «Норстон» с долей на рынке - 2012 год – 1,15 %, 2013 год – 1,47 %;

группа лиц: ООО «Таможенный склад ТРАНССЕРВИС», ЗАО фирма «Центр внедрения «ПРОТЕК» с долей на рынке - 2012 год – 0,80 %, 2013 год – 1,51 %.

Кроме того, были установлены отдельные хозяйствующие субъекты, оказавшие в исследуемый период наибольший объем услуг и не входящие ни в одну группу лиц, в том числе:

ОАО «РУСАЛ Саяногорский Алюминиевый Завод» с долей на рынке - 2012 год – 6,46 %, 2013 год – 3,90 %;

ООО «ТАМАРИКС Лоджистикс» с долей на рынке - 2012 год – 0,00 %, 2013 год – 7,49 %;

ООО «РотаК» с долей на рынке - 2012 год – 0,73 %, 2013 год – 5,18 %;

ОАО «Себряковцемент» с долей на рынке - 2012 год – 2,95 %, 2013 год – 2,72 %;

ООО «Альфа Транс Терминал» с долей на рынке - 2012 год – 2,43 %, 2013 год – 3,02 %;

ОАО «Нишневартовскавиа» с долей на рынке - 2012 год – 2,89 %, 2013 год – 2,34 %;

ООО «ТЕРМИНАЛ СЕЛЯТИНО» с долей на рынке - 2012 год – 2,37 %, 2013 год – 2,67 %;

ОАО «Владивостокский автомобильный терминал» с долей на рынке - 2012 год – 2,54 %, 2013 год – 2,49 %;

ООО «Северо-Осетинская таможня» с долей на рынке - 2012 год – 2,02 %, 2013 год – 2,15 %;

ЗАО «Грузовой терминал Пулково» с долей на рынке - 2012 год – 1,91 %, 2013 год – 1,92 %;

ЗАО «ТАСКОМ» с долей на рынке - 2012 год – 2,08 %, 2013 год – 1,65 %.

Иные хозяйствующие субъекты, включенные в реестр таможенных представителей, имеют долю на рынке от 0,01 % до 1,69 %.

Рисунок 4.18.

Доли хозяйствующих субъектов по объемам оказанных услуг за 2012 год

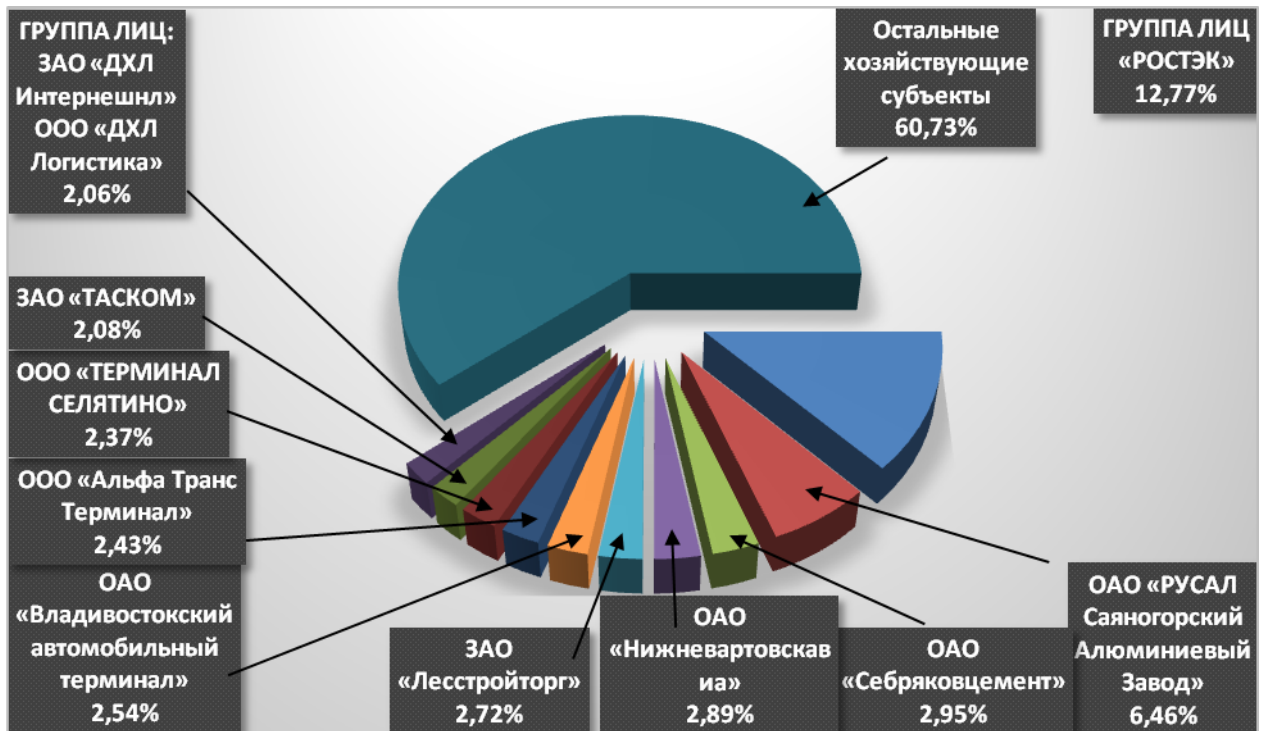


Рисунок 4.19.

Доли хозяйствующих субъектов по объёмам оказанных услуг за 2013 год

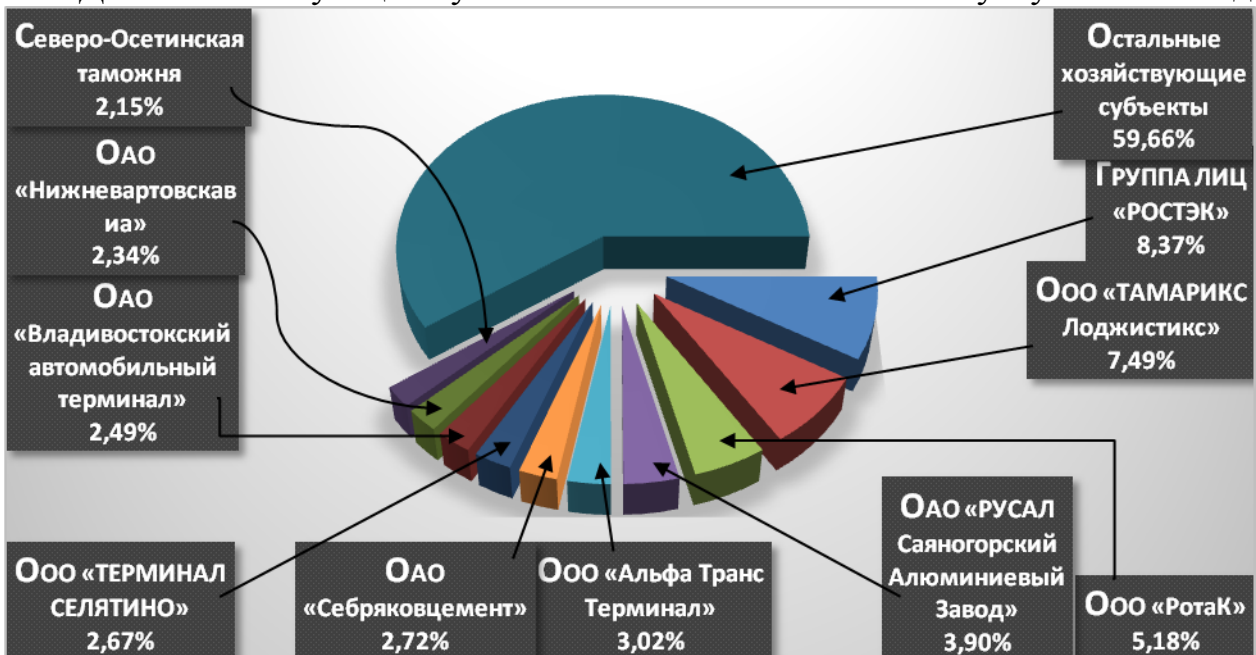


Рисунок 4.20.

График изменения объёмов оказанных услуг складов временного хранения группой лиц «РОСТЭК»



По результатам расчета хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке более чем тридцать пять процентов, не установлено. Установлено присутствие на рынке услуг таможенных представителей хозяйствующих субъектов, аффилированных с государственным предприятием, созданным ФТС России.

За исследуемый период хозяйствующие субъекты, входящие в группу лиц «РОСТЭК» оказали услуг складов временного хранения в объеме 3 470 220,221 тыс. рублей, группа лиц «РОСТЭК» имеет самую большую долю на рынке в размере 10,49 % за исследуемый период (2012 год – 12,77 %, 2013 год – 8,73 %).

По результатам анализа уже с третьего квартала 2012 года наблюдается резкое снижение объемов оказанных услуг у ряда хозяйствующих субъектов, входящих в одну группу лиц с ФГУП «РОСТЭК». При этом, часть хозяйствующих субъектов в 2013 году исключены из реестра владельцев СВХ. Указанные изменения объемов оказанных услуг обусловлены тем, что изменения в Закон о таможенном регулировании запрещают организациям и предприятиям таможенных органов осуществлять деятельность в сфере таможенного дела.

Кроме того, ФТС России утвержден план-график по реализации Федерального закона, предусматривающий исключение из реестров лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела, организаций, находящихся в ведении ФТС России и ФГУП «РОСТЭК».

Индекс рыночной концентрации Герфиндаля-Гиршмана (ННІ) для рынка услуг СВХ в 2012 году равен 304, что соответствует низкому уровню концентрации, т.е. пониженной степени монополизации рынка. В 2013 году индекс (ННІ) равен 253, что свидетельствует о достаточно низкой степени монополизации рынка, а также о развитом состоянии конкурентной среды.

Основными барьерами входа новых хозяйствующих субъектов на рассматриваемый рынок являются:

Административные барьеры:

– одним из условий включения (одновременно и условием для исключения) компании в реестр владельцев складов временного хранения является отсутствие фактов привлечения компаний к ответственности по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела в течение

календарного года (с учетом сумм штрафов). Данное условие представляется чрезмерно жестким и не всегда адекватным характеру нарушения, так как возможны случаи, при которых компания допустила нарушение при таможенном оформлении из-за предоставления некорректно оформленных поставщиками документов. Такая компания, даже если она оплатит предусмотренные законом штрафы, не будет включена в реестр владельцев СВХ.

Целесообразно рассмотреть вопрос по внесению изменению в существующее условие на следующую формулировку: отсутствие неоплаченного штрафа по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела.

Также необходимо отметить, что, по мнению бизнес-сообщества, общественных организаций, участников рынка полный перенос таможенного оформления к границам (Согласно Концепции переноса таможенного оформления и таможенного контроля товаров в места, приближенные к государственной границе Российской Федерации, до 60% объема таможенного оформления) (одобрена Решением коллегии ФТС России от 29 августа 2008 года) значительно изменит сложившуюся логистическую схему поставок товаров в страну и негативно скажется на деятельности большинства участников внешнеэкономической деятельности.

В этой связи, ФАС России считает необходимым развивать инфраструктуру СВХ и ведение логистической деятельности равномерно, не ограничиваясь исключительно на местах расположенных вблизи к государственной границе.

Такой подход будет удобен профессиональным участникам ВЭД и позволит оптимизировать движение внешнеторговых грузопотоков.

Экономические барьеры:

– риск при осуществлении первоначальных вложений в строительство/аренду/приобретение в собственность помещений и (или) открытых площадок, предназначенных для использования в качестве СВХ, отвечающих установленным требованиям.

Условия функционирования рынка СВХ широко обсуждаются заинтересованными структурами.

В частности участники рынка в качестве мер государственной поддержки, необходимых для стимулирования развития деятельности владельцев СВХ открытого типа, предлагают осуществить снижение или дифференциацию размера обеспечения уплаты таможенных пошлин, налогов в зависимости от объемов полезных площадей СВХ, поскольку размер обеспечения уплаты таможенных пошлин, установленных статьей 74 Закона о таможенном регулировании, является для небольших компаний чрезмерно высоким. Выведение из оборота столь значительных финансовых средств не позволяет динамично развиваться и улучшать качество предоставления услуг. В этой связи ФАС России считает целесообразным внесение соответствующих изменений в таможенное законодательство Российской Федерации.

Необходимость СВХ закреплена таможенным законодательством. Статья 167 ТК ТС устанавливает, что товары, не выпущенные в свободное обращение, то

есть не помещенные под таможенную процедуру, должны храниться в зоне таможенного контроля, к которым относятся территория СВХ.

Места временного хранения определяются национальным законодательством, в России это ст. 198 Закона о таможенном регулировании.

В случае, если товар по какой-либо причине не помещен под таможенную процедуру в течение 3 часов с даты доставки и закрытия процедуры таможенного транзита (досмотр, запрос таможенной дополнительной документации, корректировка сведений в декларации, сбои в программных средствах таможенных органов), товар должен быть размещен на СВХ.

На практике, подавляющее большинство товаров хранится на СВХ - коммерческих складах, владелец которого включен в реестр таможенного органа и обеспечивает хранение товаров заинтересованного участника внешнеэкономической деятельности в соответствии с условиями договора и за плату.

Такое положение приводит к неизбежным затратам участников внешнеэкономической деятельности на хранение товаров.

Кроме того, не обеспечен прозрачный, понятный, конкурентный отбор СВХ для целей расположения на их территории таможенного поста или отдела таможенного контроля и таможенного оформления, что приводит к созданию различных условий осуществления деятельности владельцев СВХ, создает почву для коррупции, ведет к необоснованным затратам участников внешнеэкономической деятельности.

В рамках проведения анализа рынка в ФАС России представлены предложения общественных организаций и объединений предпринимателей.

1. Исходя из анализа указанных предложений наиболее рациональным и соответствующим международной практике является предложение об ускорении выпуска товаров в зависимости от степени риска участника внешнеэкономической деятельности с уплатой платежей и таможенным контролем после выпуска товаров.

При этом, таможенные операции при применении профилей рисков должны будут проводиться в приграничных таможенных терминалах, а также на территории СВХ, количество которых должно быть достаточным для обеспечения таможенного контроля (менее 10% товарных партий для досмотров). СВХ должны принадлежать таможенным органам, тарифы на них регулироваться государством.

2. Существует ряд предложений от хозяйствующих субъектов по применению конкурсных процедур по отбору СВХ, на которых будет расположен таможенный орган.

Формальным требованиям соответствуют все получившие статус владельца СВХ, но ФТС России для размещения таможенного органа выбираются только определенные СВХ. Необходим прозрачный подход и публичность критериев при осуществлении процедуры выбора СВХ для размещения таможенного органа.

В рамках подготовки анализа рынка ФАС России установлено, что участникам внешнеэкономической деятельности, приобретателям услуг СВХ

целесообразней и выгоднее пользоваться услугами тех СВХ, на территории которых размещены таможенные органы. В этой связи, условие размещения на территории СВХ таможенного органа является ключевым для выбора приобретателем услуг соответствующего СВХ.

Таким образом, СВХ на которых размещены таможенные органы, имеют конкурентные преимущества перед СВХ без них. При этом решение о размещении таможенного органа на территории СВХ (о предоставлении конкурентного преимущества) принимает таможенный органы самостоятельно.

В этой связи, ФАС России считает необходимым ФТС России разработать нормативно-правовой акт, устанавливающий перечень критериев, которыми будет руководствоваться ФТС России при определении СВХ, на территории которых планируется размещение таможенных органов.

4.7.4. Рынок услуг таможенных складов

Временной интервал исследования рынка с 01.01.2012 по 31.06.2013.

Согласно статье 75 Закона о таможенном регулировании владельцем таможенного склада может быть российское юридическое лицо, включенное в реестр владельцев таможенных складов. В качестве органа, выдающего свидетельство о включении в реестр, выступает таможня, в зоне деятельности которой планируется создание таможенного склада.

В соответствии со статьей 233 Таможенного кодекса Таможенного союза (ТК ТС) (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества от 27 ноября 2009 г. № 17) таможенным складом признается специально определенное и обустроенное сооружение, помещение и (или) открытая площадка, предназначенные для хранения товаров в соответствии с таможенной процедурой таможенного склада. Таможенные склады могут быть открытого или закрытого типа.

Таможенные склады являются складами открытого типа, если они доступны для хранения любых товаров и использования любыми лицами, обладающими полномочиями в отношении товаров. Таможенные склады являются складами закрытого типа, если они предназначены для хранения товаров владельца таможенного склада. Поскольку таможенные склады закрытого типа не участвуют в обращении услуг по хранению любых товаров любыми лицами в данном анализе рассматриваются только таможенные склады открытого типа, включенные в реестр таможенных складов ФТС России.

Законодательством государств-членов Таможенного союза могут определяться отдельные категории товаров, которые допускается хранить на таможенных складах закрытого типа. Требования по расположению, обустройству и оборудованию таможенных складов, а также порядок их учреждения и функционирования определяются законодательством государств-членов Таможенного союза.

В соответствии со статьей 229 ТК ТС Таможенный склад - таможенная процедура, при которой иностранные товары хранятся под таможенным контролем на таможенном складе в течение установленного срока без уплаты таможенных пошлин, налогов и без применения мер нетарифного регулирования.

ТК ТС, а также Закон о таможенном регулировании полностью регламентируют услуги таможенных складов, набор которых является одинаковым для каждого таможенного склада. При этом даже при наличии определенной специализации таможенного склада его переориентация на другой вид хранимой продукции не потребует материальных затрат.

Поэтому услуги каждого таможенного склада являются взаимозаменяемыми, а продуктовыми границами анализируемого рынка является типовой комплекс услуг (включая сопутствующие услуги) хранения иностранных товаров, оказываемых владельцами таможенных складов открытого типа.

В определенной мере конкурентами услуг, предоставляемых владельцами таможенных складов, являются услуги складов временного хранения, однако в связи с принципиальной разницей в сроках хранения и процедурным обособлением услуг таможенных складов на законодательном уровне, последние составляют отдельный специфический сегмент рынка услуг складов.

Анализ данного рынка услуг проводился в географических границах Российской Федерации.

Ввиду разнообразия хранимых товаров данными для расчета объема товарного рынка и долей хозяйствующих субъектов являлись объемы оказанных услуг таможенных складов в стоимостном выражении поквартально за исследуемый период. Иные показатели не используются, поскольку они не позволяют точно охарактеризовать положение хозяйствующих субъектов на рассматриваемом товарном рынке с точки зрения конкуренции.

Определена доля хозяйствующих субъектов – таможенных складов, действующих на рассматриваемом рынке, а также наличие их принадлежности к группе лиц. Согласно представленной хозяйствующими субъектами информации общий объем оказанных услуг в 2012 году составил 382 126,6 тыс. рублей, в период с 01.01.2013 по 31.06.2013 – 112 681,3 тыс. рублей.

В результате проведенного ФАС России исследования не установлены организации, входящие в одну группу лиц и оказывающие услуги таможенных складов на территории Российской Федерации.

Установлены отдельные хозяйствующие субъекты, оказавшие за исследуемый период наибольший объем услуг:

ЗАО «ОРФЕ» с долей на рынке - 2012 год – 41 %, I и II кварталы 2013 года – 9 %;

ЗАО «Айтемс Склады» с долей на рынке - 2012 год – 21 %, I и II кварталы 2013 года – 18 %;

ЗАО «Норстон» с долей на рынке - 2012 год – 15 %, I и II кварталы 2013 года – 27 %;

ООО «Сигналс-П-Вичуга» с долей на рынке - 2012 год – 2 %, I и II кварталы 2013 года – 5 %;

ЗАО «Судомех Саплай» с долей на рынке - 2012 год – 6 %, I и II кварталы 2013 года – 11 %;

ЗАО «Логистическая компания МОЛКОМ» с долей на рынке - 2012 год – 3 %, за I и II кварталы 2013 года – 5 %;

ОАО «Пигмент» с долей на рынке - 2012 год – 3 %, за I и II кварталы 2013 года – 2 %;

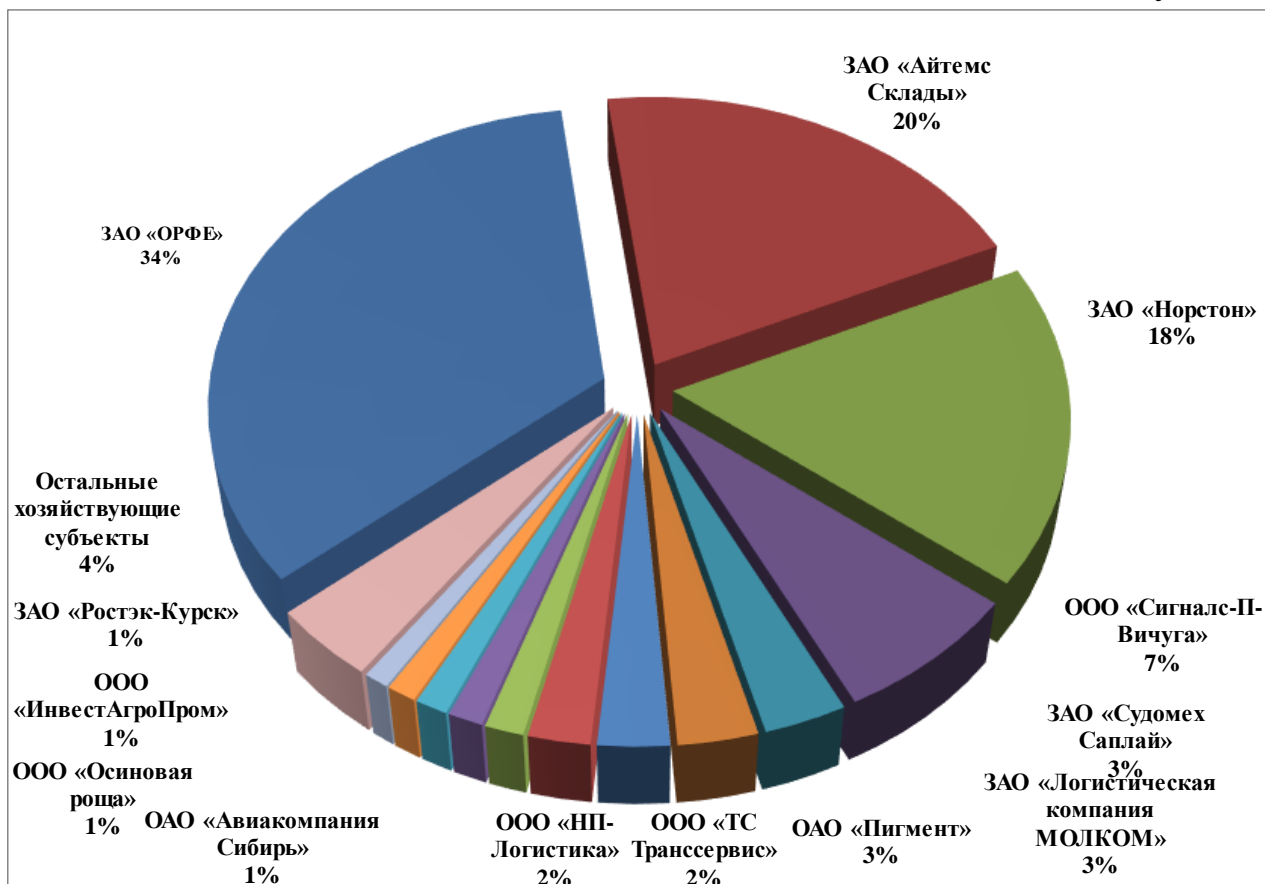
ООО «ТС Транссервис» с долей на рынке - 2012 год – 2 %, I и II кварталы 2013 года – 4 %;

ООО «НП-Логистика» с долей на рынке - 2012 год – 1 %, I и II кварталы 2013 года – 2 %;

ОАО «Авиакомпания Сибирь» с долей на рынке - 2012 год – 2 %, I и II кварталы 2013 года – 0 %;

Иные хозяйствующие субъекты, включенные в реестр таможенных складов, имеют долю на рынке от 0,01 % до 1,23 %.

Рисунок 4.21.



По результатам расчета хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке более чем тридцать пять процентов, не установлено. ЗАО «Орфе», ЗАО «Айтемс Склады», ЗАО «Норстон», являющиеся самыми крупными игроками на рынке оказания услуг таможенных складов (34,08 %, 20,11 %, 17,41 % соответственно) специализируются на хранении фармацевтической продукции, как и большинство компаний, включенных в реестр владельцев таможенных складов. Данные хозяйствующие субъекты оказывают услуги на базе лицензируемых аптечных складов и обслуживают исключительно грузы с

лекарственными средствами, изделиями медицинского назначения. Кроме того, на рынке присутствуют таможенные склады для обеспечения нужд деятельности авиакомпании (для хранения запасных частей авиапарка).

Определить положение указанных хозяйствующих субъектов как коллективное доминирование не представляется возможным, поскольку относительные размеры долей хозяйствующих субъектов подвержены значительным изменениям, а также доступ на соответствующий рынок новых конкурентов не затруднен.

Установлено присутствие на рынке услуг таможенных складов хозяйствующего субъекта, аффилированного с государственным предприятием, созданным ФТС России. Таким хозяйствующим субъектом является ЗАО «Ростэк-Курск», входит в структуру ФГУП «РОСТЭК» со 100 % долей участия предприятия).

За исследуемый период ЗАО «Ростэк-Курск» оказал услуг таможенного склада в объеме 4 688,0 тыс. рублей. В процентном соотношении ЗАО «Ростэк-Курск» имеет долю на рынке - 2012 год – 1 %, *I и II кварталы 2013 года – 0 %*.

Приказом Курской таможни от 25.10.2013 № 470, вступившим в силу 26.10.2013 ЗАО «Ростэк-Курск» исключено из реестра владельцев таможенных складов. Таким образом, на рынке оказания услуг таможенных складов отсутствуют хозяйствующие субъекты, входящие в одну группу лиц с государственными предприятиями, созданными ФТС России.

Индекс рыночной концентрации Герфиндаля-Гиршмана (НИ) для рынка оказания услуг таможенных складов в 2012 году равен 2424, что соответствует высокому уровню концентрации на товарном рынке. В первом полугодии 2013 года индекс равен 1356, что соответствует рынку с умеренной концентрацией и свидетельствует об уменьшении степени монополизации рынка, а также об улучшении состояния конкурентной среды рынка.

По результатам проведенного анализа на рынке оказания услуг таможенных складов барьеров входа на рынок, существенно влияющих на развитие конкуренции, не установлено.

Вместе с тем, из анализа информации, представленной профессиональными участниками внешнеэкономической деятельности, следует, что таможенная процедура таможенного склада применяется редко в связи с тем, что в соответствии с таможенным законодательством помещение товара на таможенный склад не дает особых преимуществ по сравнению с использованием склада временного хранения (за исключением предельного срока хранения: если на СВХ этот срок составляет 4 месяца, то на таможенном складе – три года).

Недостатком помещения товаров на таможенный склад по сравнению с СВХ является необходимость уплаты таможенных сборов дважды, как при помещении на таможенный склад, так и при последующем помещении под иную таможенную процедуру, а также необходимость представления документов, подтверждающих соблюдение запретов и ограничений, имеющих неэкономический характер (при помещении на СВХ такие документы не предоставляются).

4.7.5. Рынок услуг таможенных представителей

Временной интервал исследования рынка с 01.01.2012 по 31.12.2013.

Товаром на изучаемом рынке является комплекс услуг, оказываемых таможенными представителями. Деятельность таможенного представителя регламентируется Таможенным Кодексом Таможенного союза (далее – ТК ТС) (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 N 17), а также Законом о таможенном регулировании.

В соответствии со статьей 12 ТК ТС, статьей 60 Закона о таможенном регулировании таможенный представитель – российское юридическое лицо, включенное в реестр таможенных представителей.

Таможенный представитель совершает от имени и по поручению декларанта³⁰ или иных заинтересованных лиц³¹ таможенные операции³² в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза на территории государства - члена Таможенного союза, таможенным органом которого он включен в реестр таможенных представителей.

Ведение реестра таможенных представителей осуществляет ФТС России.

При проведении анализа в качестве продуктовых границ рынка может быть принят комплекс таможенных операций, осуществляемых таможенными представителями от имени и по поручению декларанта или иных заинтересованных лиц.

Анализ данного рынка проводится в географических границах Российской Федерации.

Основными данными для расчета объема товарного рынка и долей хозяйствующих субъектов являются объемы оказанных услуг оказанных таможенными представителями данного субъекта Российской Федерации поквартально в исследуемый период.

Определена доля хозяйствующих субъектов – таможенных представителей, действующих на рассматриваемом рынке, а также наличие их принадлежности к группе лиц.

Согласно представленной хозяйствующими субъектами информации общий объем оказанных услуг: в 2012 году – 30 651 799, 671 тыс. рублей; в 2013 году – 27 005 130, 864 тыс. рублей.

В результате проведенного ФАС России исследования установлены организации, входящие в одну группу лиц и оказывающие услуги таможенных представителей на территории Российской Федерации. Наиболее крупные из них:

³⁰ декларант - лицо, которое декларирует товары либо от имени которого декларируются товары. Таможенное декларирование - заявление декларантом таможенному органу сведений о товарах, об избранной таможенной процедуре и (или) иных сведений, необходимых для выпуска товаров;

³¹ заинтересованные лица - лица, интересы которых в отношении товаров затрагиваются решениями, действиями (бездействием) таможенных органов непосредственно и индивидуально;

³² таможенные операции - действия, совершаемые лицами и таможенными органами в целях обеспечения соблюдения таможенного законодательства Таможенного союза;

группа лиц: ФГУП «РОСТЭК» с долей на рынке - 2012 год – 6,95 %, 2013 год – 5,75 %;

группа лиц: ОАО «СУЭК», ООО «СУЭК-Хакасия» с долей на рынке - 2012 год – 3,53 %, 2013 год – 5,72 %;

группа лиц: ООО «ДХЛ Экспресс», ООО «Кастомс Сервисез» с долей на рынке - 2012 год – 3,06 %, 2013 год – 2,69 %;

Группа лиц: ЗАО «Транс Логистик Консалт», ЗАО «Транспортная Логистическая Компания» с долей на рынке - 2012 год – 3,36 %, 2013 год – 2,05 %;

группа лиц: ЗАО «СТС Логистик», ЗАО «Фирма «ГТК-Сервис», ООО «СТС Кастомс Солюшнс», ООО «Компания «ГТК-С» с долей на рынке - 2012 год – 2,34 %, 2013 год – 2,22 %;

группа лиц: ООО «С.В.Т.С.-Легион Северо-Запад», ООО «Сибирский таможенный представитель», ООО «Таможенный логистический оператор», ООО «Таможенный представитель» с долей на рынке - 2012 год – 2,06 %, 2013 год – 1,73 %;

группа лиц: ООО «ДАЛК», ООО «Мэйджор Карго Сервис» с долей на рынке - 2012 год – 1,47 %, 2013 год – 1,59 %;

группа лиц: ЗАО «Парклайн Логистик», ООО «Русские таможенные технологии» с долей на рынке - 2012 год – 1,05 %, 2013 год – 1,40 %.

Кроме того, были установлены отдельные хозяйствующие субъекты, оказавшие в исследуемый период наибольший объем услуг и не входящие ни в одну группу лиц, в том числе:

ЗАО «СЕРВИС-ТЕРМИНАЛ» с долей на рынке - 2012 год – 7,86 %, 2013 год – 3,23 %;

ООО «Елтранс +» с долей на рынке - 2012 год – 6,37 %, 2013 год – 3,85 %;

ООО ТП «Руста-Брокер» с долей на рынке - 2012 год – 3,58 %, 2013 год – 5,05 %;

ООО «Газпромтранс-Ухта» с долей на рынке - 2012 год – 2,57 %, 2013 год – 2,00 %;

ООО «СИНТЕХ» с долей на рынке - 2012 год – 1,57 %, 2013 год – 1,60 %;

ООО «Национальный таможенный брокер» с долей на рынке - 2012 год – 1,37 %, 2013 год – 1,63 %;

ЗАО «Электроспецсервис» с долей на рынке - 2012 год – 1,55 %, 2013 год – 1,38 %;

ООО «Альфа Транс Брокер» с долей на рынке - 2012 год – 1,14 %, 2013 год – 1,56 %;

ООО «Регион Карго Сервис» с долей на рынке - 2012 год – 2,26 %, 2013 год – 0,18 %;

ООО «Жефко» с долей на рынке - 2012 год – 1,07 %, 2013 год – 1,34 %;

ЗАО «ТАНАИС» с долей на рынке - 2012 год – 1,21 %, 2013 год – 0,92 %.

Иные хозяйствующие субъекты, включенные в реестр таможенных представителей имеют долю на рынке от 0,01 % до 0,99 %.

Рисунок 14.22.

Доли хозяйствующих субъектов по объемам оказанных услуг за 2012 год

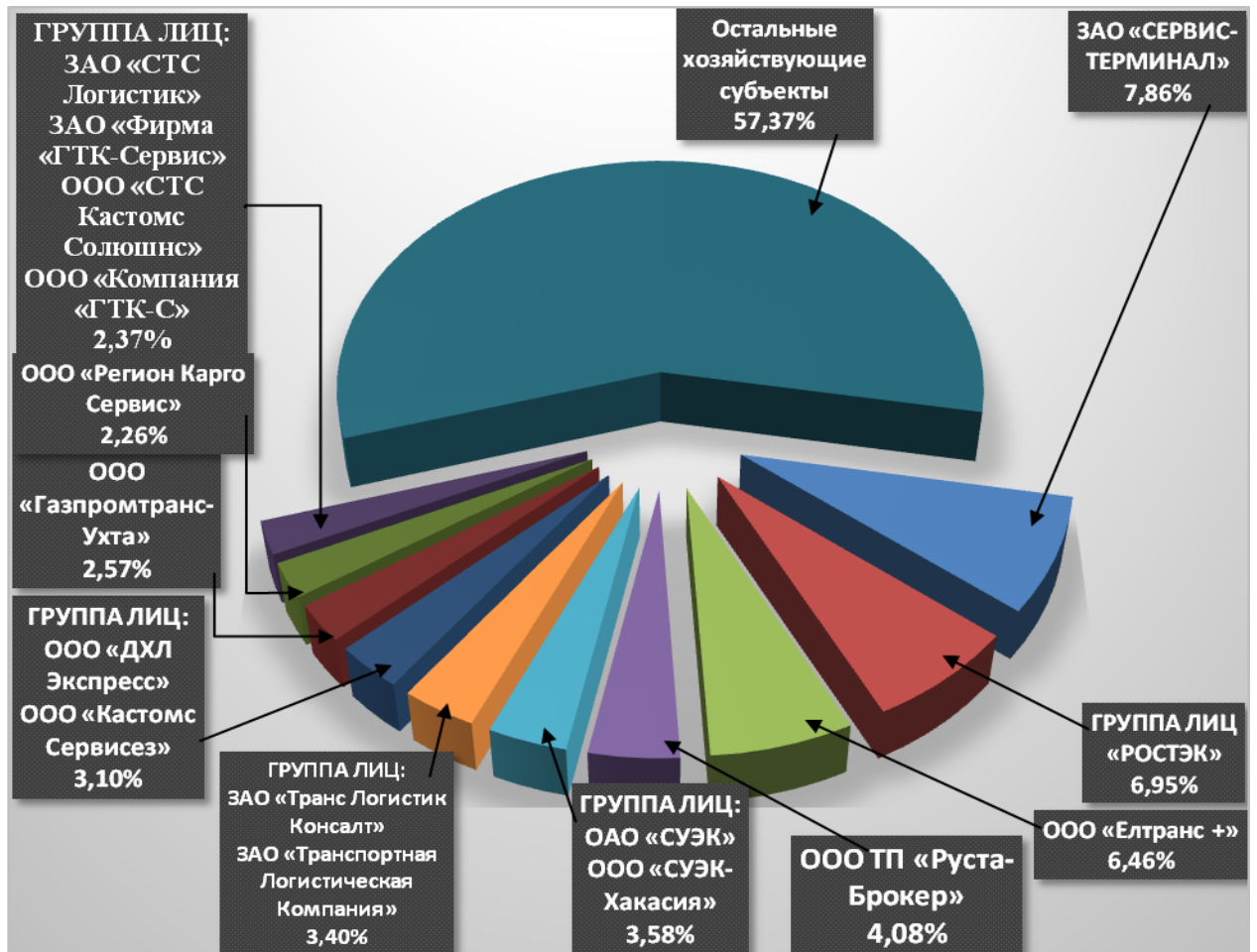


Рисунок 14.23

Доли хозяйствующих субъектов по объемам оказанных услуг за 2013 год

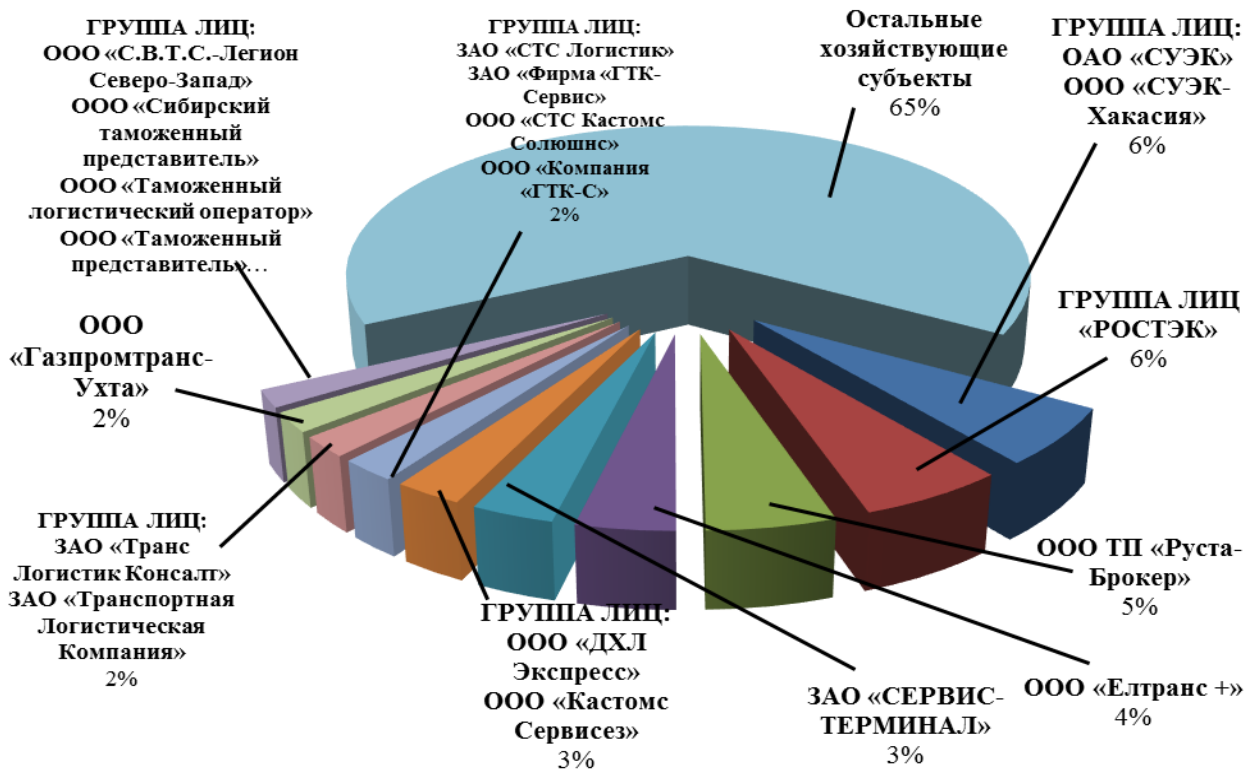
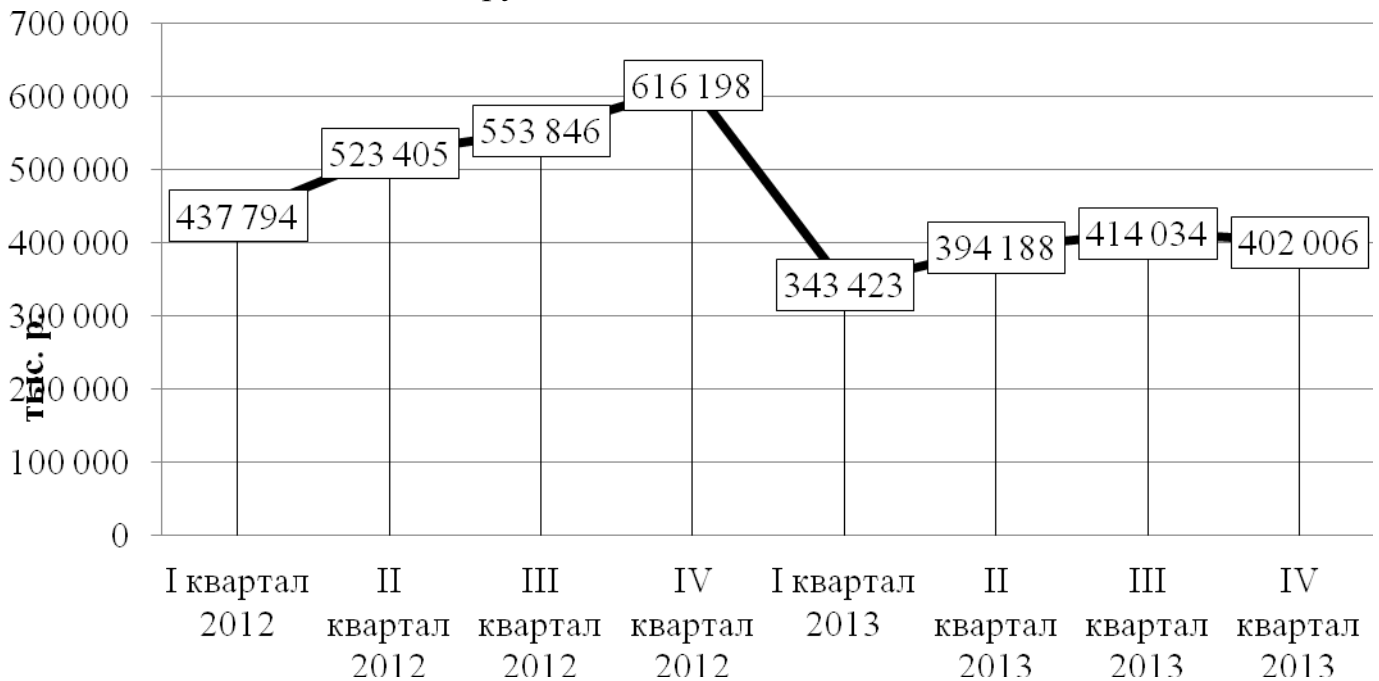


Рисунок 14.24.

График изменения объемов оказанных услуг таможенного представителя группой лиц «РОСТЭК»



Установлено присутствие на рынке услуг таможенных представителей хозяйствующих субъектов, аффилированных с государственным предприятием, созданным ФТС России.

За исследуемый период хозяйствующие субъекты, входящие в группу лиц «РОСТЭК» оказали услуг таможенного представителя в объеме 4 266 003,723 тыс. рублей, в том числе:

В процентном соотношении группа лиц «РОСТЭК» имеет самую большую долю на рынке за исследуемый период (2012 год – 6,95 %, 2013 год – 5,75 %).

По результатам анализа уже с третьего квартала 2012 года наблюдается резкое снижение объемов оказанных услуг у ряда хозяйствующих субъектов, входящих в одну группу лиц с ФГУП «РОСТЭК». При этом, часть хозяйствующих субъектов в 2013 году исключены из реестра таможенных представителей. Указанные изменения объемов оказанных услуг обусловлены тем, что изменения в Закон о таможенном регулировании запрещают организациям и предприятиям таможенных органов осуществлять деятельность в сфере таможенного дела.

Индекс рыночной концентрации Герфиндаля-Гиршмана (НИ) для рынка услуг таможенных представителей в 2012 году равен 269, что соответствует низкому уровню концентрации на товарном рынке. В 2013 году индекс равен 188, что также соответствует рынку с низкой концентрацией и свидетельствует о существенном уменьшении степени монополизации рынка, а также об улучшении состояния конкурентной среды.

Экономические барьеры:

– высокая стоимость вхождения на рынок, а именно, предоставление ФТС России финансовых гарантий уплаты таможенных пошлин на сумму 1 млн. евро, а также обязанность заключения договора страхования гражданской

ответственности перед своими клиентами на сумму в 20 млн. рублей. При этом, данных требований нет ни у одного участника в области таможенного дела, кроме таможенных представителей.

Административные барьеры:

– небольшие сроки представления в ФТС России документов о внесении изменений в документы, поданные с заявлением о включении в реестр таможенных представителей, в том числе и не влияющих на деятельность таможенного представителя;

– возможность отзыва ФТС России свидетельства о включении в реестр таможенных представителей при совершении административных правонарушений в области таможенного дела на общую сумму 250 тыс. рублей.

Из анализа информации, представленной профессиональными участниками внешнеэкономической деятельности, следует, что в настоящее время практика таможенного администрирования ставит таможенных представителей в неравное и неконкурентное положение с обычными участниками ВЭД, импортерами и экспортерами.

Таможенный представитель, являясь профессиональным участником рынка услуг для внешнеэкономической деятельности, несет значительное бремя ответственности, которое не сбалансировано с предоставленными ему правами. Так неоплаченная корректировка таможенной стоимости в размере 500 000 рублей (80% которых при обжаловании в судах признаются незаконными действиями таможенных органов), может стать основанием для исключения таможенного представителя из реестра и, тем самым, лишить его бизнеса.

Таможенное декларирование товаров с использованием таможенного представителя не упрощает действующий единый механизм, не сокращает количество заявляемых сведений, не освобождает от дополнительных проверок до выпуска товаров, запросов документов и сведений, не дает возможность предоставить дополнительные сведения после выпуска или внести обеспечение в меньшем объеме.

Система управления рисками, которая в настоящее время является основой таможенного контроля, не относит декларации (товарные партии), которые оформляются от лица таможенного представителя, к поставкам с меньшей степенью риска и с меньшей степенью таможенного контроля.

В настоящее время наиболее передовой формой таможенного контроля является категорирование участников ВЭД для установления степени риска. Категорирование проводится ФТС России по двум направлениям:

1) группы импортеров мяса, рыбы, автопроизводители и крупные промышленные предприятия). Это направление формируется по заявительному принципу импортера и является гласной открытой процедурой по установленным ФТС России критериям;

2) все участники ВЭД (импортеры-экспортеры), срок работы которых составляет более 1 года и объем деклараций более 100 в год.

Разделение на категории риска с соответствующим снижением степени таможенного контроля производится автоматически по алгоритмам и методикам, изданным для служебного пользования, и не предусматривает уведомления

участника ВЭД о его перемещении в ту или иную категорию риска.

Таможенные представители не участвуют в процедуре категорирования и не могут претендовать ни на упрощение в таможенном декларировании, ни на снижение степени таможенного контроля в отношении декларируемых товаров представляемых ими лиц.

Сравнение положения таможенных представителей с такими субъектами таможенных отношений, как уполномоченные экономические операторы, для которых установлены схожие с таможенными представителями требования (объем финансового обеспечения 1 миллион евро и длительный срок добросовестной работы в сфере ВЭД), показывает, что действующее законодательство позволяет уполномоченным экономическим операторам (далее – УЭО) использовать такие льготные формы таможенного контроля, как периодическое таможенное декларирование, хранение товаров в ходе таможенного оформления на собственных складах, выпуск товаров до завершения таможенного оформления, что в отношении таможенных представителей не предусмотрено, хотя объем финансовых гарантий у них одинаковый.

В свою очередь, мировая практика в сфере таможенного регулирования предоставляет большой объем полномочий таможенным представителям:

- они могут получить статус УЭО со всеми вытекающими позитивными упрощениями;

- им передаются отдельные полномочия таможенных органов: пломбирование товаров, взятие проб и образцов, расчет таможенных платежей, отсутствие требования обеспечения их уплаты при выпуске.

ФАС России считает целесообразным наделить компании, являющиеся таможенными представителями большими полномочиями по оказанию услуг, отсрочке уплаты таможенных платежей, сокращению уровня системы управления рисками, использованию банковской гарантии при выпуске товаров и транзите, а так же выпуску товаров до прихода товаров на территорию Таможенного союза.

Кроме того, в настоящее время на рынке таможенных услуг сложилась ситуация, при которой наличие специализированного программного обеспечения (декларанта/специалиста по таможенному оформлению) дает возможность оказывать посреднические услуги по вопросам ВЭД. В посреднические услуги включается весь спектр услуг таможенного представителя, за исключением декларирования от своего имени и уплаты таможенных платежей.

Фактическая подмена терминологии дает широкое поле для «фирм однодневок», а в некоторых случаях физических лиц для оказания не лицензированных услуг. Такие хозяйствующие субъекты и лица не имеют затрат по страхованию ответственности и лицензированию деятельности. Что в свою очередь сокращает их издержки, а также сокращает юридическую ответственность перед заказчиками за свою работу и государством по уплате налогов.

Представляется целесообразным учесть международные опыт и практику в российском таможенном администрировании, создав институт таможенных

представителей, как саморегулируемый профессиональный сегмент наиболее подготовленных и добросовестных участников безопасной цепи поставок, несущих значительный объем ответственности перед таможенными органами и наделяемый ими такими же значимыми полномочиями и возможностями эффективного баланса.

4.8. Проблемы состояния конкуренции на отдельных рынках (сферах деятельности) и пути их решения

4.8.1. Проблемы состояния конкуренции на финансовых рынках и пути их решения

4.8.1.1. Изменение состояния конкуренции на финансовых рынках, анализ которых проводился ФАС России в 2012 году

В Докладе был отражен анализ состояния конкуренции на следующих финансовых рынках:

1) Рынок услуг представителей страховщиков по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств (ОСАГО).

Итоги анализа свидетельствовали о том, что действующая система представительства малоэффективна и высокочатратна.

В целях совершенствования системы представительства на рынке ОСАГО представители ФАС России участвовали в рабочей группе при Российском союзе автостраховщиков по внесению изменений в правила профессиональной деятельности «Порядок и условия взаимодействия членов Российского союза автостраховщиков (РСА) и их представителей при рассмотрении требований потерпевших о страховых выплатах и их осуществлении», утвержденные Президиумом РСА 30.04.2003 (далее - ППД о представителях). ФАС России были разработаны предложения, направленные на исключение дискриминационных условий для большинства страховщиков-членов РСА, которые в целях выполнения лицензионных требований заключают договоры представительства в основном с крупными федеральными страховщиками, имеющими развитую филиальную сеть.

Данные предложения были учтены в ППД о представителях.

В целях дальнейшего реформирования системы представительства на рынке ОСАГО, направленного на повышение качества предоставления услуг по ОСАГО, в частности исключения действий страховщиков по перенесению центров урегулирования убытков по ОСАГО в труднодоступные удаленные от места жительства потерпевших места, по мнению ФАС России, целесообразно создать систему представительства, аналогичную предусмотренной в Федеральном законе от 14.06.2012 № 67-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью,

имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном», а именно:

при отсутствии по месту жительства страхователя или потерпевшего страховщика, уполномоченного для осуществления выплат по ОСАГО, его филиала или иного подразделения, заявление о выплате и необходимые документы подаются любому страховщику – члену РСА, который организует осмотр и (или) независимую экспертизу поврежденного имущества, оформляет все необходимые документы для страховой выплаты документы и отправляет их страховщику или его уполномоченному филиалу для последующей выплаты. Исполнение этих функций является обязательным условием членства в РСА.

Данное предложение было направлено ФАС России в 2013 году в Минфин России. В январе 2014 года планируется проведение совещания в Правительстве Российской Федерации на котором, в том числе будет обсуждаться целесообразность введения указанной нормы.

2) Рынок услуг по организации биржевой торговли.

В 1-ом полугодии 2012 года, в целях введения административной ответственности за уклонение от обязанности по регистрации на товарной бирже внебиржевых сделок, предусмотренных статьей 6 Закона Российской Федерации от 20.02.1992 № 2383-1 «О товарных биржах и биржевой торговле», ФАС России был разработан проект Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О товарных биржах и биржевой торговле» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», который подписан Президентом Российской Федерации В. Путиным 23 июля 2013 за № 249-ФЗ (далее – Закон № 249-ФЗ).

Данный закон дополнил статью 6 Закона Российской Федерации от 20.02.1992 № 2383-1 «О товарных биржах и биржевой торговле» пунктом 4, который установил обязанность для сторон внебиржевых сделок с биржевым товаром, в том числе долгосрочных договоров поставки, представлять товарной бирже информацию о таких сделках в случаях, порядке, объеме и сроки, которые установлены Правительством Российской Федерации.

С 01.01.2013 вступила в силу статья 11 Федерального закона «Об организованных торгах». Часть 1 указанного закона предусматривает, что в случаях, порядке, объеме и сроки, которые установлены нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, стороны должны предоставлять информацию о заключенных ими не на организованных торгах договорах, обязательства по которым предусматривают переход права собственности на товар, допущенный к организованным торгам (далее – внебиржевой договор).

Также, с 1 января 2013 года вступила в силу новая редакция статьи 14.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, часть 6 которой устанавливает административную ответственность за нарушение стороной внебиржевого договора установленных нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации порядка и (или) сроков предоставления информации об указанном договоре, в том числе предоставление неполной и (или) недостоверной информации.

Вместе с тем, административная ответственность за непредставление информации о внебиржевом договоре не была установлена.

В связи с этим, согласно Закона № 249-ФЗ часть 6 статьи 14.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дополнена новым составом правонарушения: непредставление информации о внебиржевом договоре.

3) Рынок услуг негосударственных пенсионных фондов (НПФ).

В результате проведения анализа рынка услуг НПФ ФАС России было установлено, что реализация корпоративных программ пенсионного обеспечения может привести к навязыванию работодателем услуг корпоративного НПФ. В связи с этим, с целью контроля за конкурентным поведением НПФ ФАС России в 2013 году была проведена плановая выездная проверка в отношении НПФ «БЛАГОСОСТОЯНИЕ» с целью проверки соответствия деятельности указанного НПФ требованиям антимонопольного законодательства. Нарушения в деятельности НПФ «БЛАГОСОСТОЯНИЕ» не выявлены.

Вместе с тем, ФАС России усилен контроль за конкурентным поведением НПФ при реализации корпоративных программ. В 2014 году запланированы 2 плановые выездные проверки в отношении НПФ: НПФ электроэнергетики и НПФ «РГС».

4.8.1.2. Рынок банковских услуг: наличие барьеров нормативного характера для осуществления отдельных видов банковской деятельности.

В настоящее время Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», Семейный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» содержат нормы, обязывающие некоторые категории граждан, в том числе социально незащищенные, размещать причитающиеся им денежные средства (пенсии, пособия, алименты, компенсации и пр.) исключительно в банках, не менее половины акций (долей) в уставном капитале которых принадлежит Российской Федерации, или конкретно в ОАО «Сбербанк России».

Проект федерального закона, разработанный ФАС России, предусматривает исключение указанных ограничений, предоставляя гражданам право на размещение их средств в любых выбранных ими банках при условии, что эти средства будут застрахованы в системе обязательного страхования вкладов физических лиц.

В Правительство Российской Федерации проект данного федерального закона был внесен ФАС России 14.02.2013. После одобрения 13.06.2013 Правительство Российской Федерации внесло законопроект на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации, в первом чтении он был принят 18.09.2013 (постановление от 18.09.2013 № 2856-ГД, законопроект № 295767-6). В 2014 году ФАС России продолжит сопровождение законопроекта в Государственной Думе Российской Федерации.

Принятие проекта федерального закона № 295767-6 позволит исключить необоснованные конкурентные преимущества при привлечении денежных

средств соответствующих категорий граждан во вклады для 3 банков, не менее половины акций (долей) которых принадлежит Российской Федерации, допустив к конкуренции за эти денежные средства более 850 других банков, участвующих в системе страхования вкладов физических лиц.

Это, в свою очередь, в перспективе будет способствовать повышению активности малых и средних банков, благоприятно скажется на их рыночных позициях и, как следствие, будет способствовать развитию банковского сектора и укреплению банковской системы в целом.

Достижению аналогичного эффекта, по мнению ФАС России, будет способствовать и реализация альтернативного порядка размещения на банковские депозиты бюджетных средств и средств отдельных юридических лиц, а также приема банковских гарантий для обеспечения исполнения обязательств перед государством.

В настоящее время ограниченные возможности мелких и средних кредитных организаций в получении необходимой ликвидности или осуществлении отдельных видов деятельности являются одним из основных факторов, препятствующих развитию конкуренции на российском банковском рынке.

Подобные ограничения зачастую являются следствием предъявления при предоставлении доступа к финансовым ресурсам или возможности оказания отдельных услуг завышенных и не всегда обоснованных требований к финансовой устойчивости кредитных организаций. Причем такие условия доступа к ресурсам и оказания услуг в отдельных случаях установлены непосредственно в федеральных законах и иных нормативных правовых актах.

К указанным требованиям, как правило, относятся требования о наличии у кредитной организации собственных средств (капитала) не менее определенного размера (от 1 до 20 миллиардов рублей), рейтинга долгосрочной кредитоспособности международных и российских рейтинговых агентств, генеральной лицензии на осуществление банковских операций.

В то же время ФАС России считает, что предъявление, в частности, требования о наличии у кредитной организации собственных средств не является оправданным и необоснованно сужает круг кредитных организаций, которые могут получить доступ к финансовым ресурсам или возможность оказания отдельных банковских услуг, поскольку размер собственных средств как абсолютный показатель в абсолютном выражении не является свидетельством устойчивости и платежеспособности кредитной организации. При непропорционально больших принятых рисках даже самого большого в абсолютном выражении собственного капитала может не хватить для выполнения принятых обязательств.

Учитывая, что участие в рейтингах долгосрочной кредитоспособности рейтинговых агентств осуществляется на добровольной и платной основе и, соответственно, отсутствие у кредитной организации рейтинга как такового не является свидетельством неспособности выполнить принятые ею обязательства, предъявление требования о его обязательном наличии также создает неравные условия для конкуренции на банковском рынке.

К аналогичным последствиям, по мнению ФАС России, приводит предъявление требования о наличии у кредитных организаций генеральной лицензии Банка России на осуществление банковских операций, поскольку дополнительных (повышенных) требований к финансовой устойчивости кредитных организаций, имеющих такую лицензию, законодательство о банках и банковской деятельности не предусматривает.

На данный момент нормы, создающие необоснованные преимущества для кредитных организаций, соответствующих названным требованиям, содержатся:

- в части 4 статьи 176.1 Налогового кодекса Российской Федерации, которой определены условия предоставления банковских гарантий в целях налогообложения;

- в части 2 статьи 176 Жилищного кодекса Российской Федерации и части 6.1 статьи 20 Федерального закона от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», которыми определены условия размещения на банковские счета денежных средств, предусмотренных на проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме;

- в части 2 статьи 142 Федерального закона от 27.10.2011 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», которой определены условия предоставления банковских гарантий в качестве обеспечения оплаты таможенных пошлин и налогов;

- в части 1 статьи 45 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», которой определены условия предоставления банковских гарантий в качестве обеспечения заявок и исполнения государственных и муниципальных контрактов;

- в постановлении Правительства Российской Федерации от 13.12.2006 № 761 «Об установлении дополнительных ограничений на инвестирование средств пенсионных накоплений в депозиты в валюте Российской Федерации и иностранной валюте в кредитных организациях и накоплений для жилищного обеспечения военнослужащих в депозиты в рублях в кредитных организациях»;

- в Правилах размещения временно свободных средств Федерального Фонда обязательного медицинского страхования и территориальных фондов обязательного медицинского страхования, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 31.12.2010 № 1225;

- в Правилах инвестирования временно свободных средств государственной корпорации, государственной компании, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 21.12.2011 № 1080;

- в Правилах размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24.12.2011 № 1121;

- в Правилах формирования, размещения и расходования резерва средств на осуществления обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в 2013 году и на плановый период 2014 и 2015 годов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24.12.2012 № 1396;

- в Перечне требований к финансовой устойчивости банков, в которых оператором электронной площадки открываются счета для учета денежных средств, внесенных участниками закупок к качеству обеспечения заявок, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 10.10.2013 № 901.

В 2014 году ФАС России планирует разработать альтернативный порядок размещения на банковские депозиты средств, указание на которые содержится в данных нормативных правовых актах, и предоставления банковских гарантий в названных в этих актах целях, реализация которого создала бы равные условия для конкуренции на рынке банковских услуг, при этом обеспечив сохранность соответствующих средств и не препятствуя выполнению соответствующих государственных функций.

Выработанные предложения ФАС России направит в Правительство Российской Федерации в установленном порядке.

4.8.1.3. Рынок услуг ОСАГО: навязывание услуг по дополнительному добровольному страхованию при продаже полисов ОСАГО.

В настоящее время на рынке обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (ОСАГО) сложилась неблагоприятная ситуация.

С марта 2013 года в ФАС России начали поступать обращения физических и юридических лиц о действиях ООО «Росгосстрах» по отказу в заключении с физическими лицами договоров ОСАГО без заключения дополнительных договоров страхования по добровольным видам, а также в связи с отсутствием бланков страховых полисов ОСАГО.

По состоянию на конец января 2014 года ФАС России на основании указанных обращений располагает информацией о подобных действиях ООО «Росгосстрах» в 53 субъектах Российской Федерации. Такие действия ООО «Росгосстрах» при наличии доминирующего положения на рынке ОСАГО на соответствующей территории могут содержать признаки нарушения части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

В связи с этим 31 территориальным управлением ФАС России ООО «Росгосстрах» выданы предупреждения о прекращении действий, которые содержат признаки нарушения части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, в 18 из них в настоящее время возбуждены и рассматриваются дела в связи с неисполнением таких предупреждений, а в 8 из них в отношении ООО «Росгосстрах» по итогам рассмотрения возбужденных дел о нарушении антимонопольного законодательства вынесены решения о признании ООО «Росгосстрах» нарушившим Закон о защите конкуренции.

Кроме того, аналогичные жалобы на отказ в заключении договоров ОСАГО без заключения дополнительных договоров страхования по добровольным видам, а также в связи с отсутствием бланков страховых полисов ОСАГО поступают и на иные страховые компании, не занимающие доминирующее положение на рынке ОСАГО на соответствующих территориях, действия которых не могут

быть рассмотрены с точки зрения нарушения антимонопольного законодательства. Подобные жалобы поступают на действия 20 страховых организаций.

Вместе с тем, согласно информации, представленной в ФАС России РСА, у страховщиков ОСАГО, упоминающихся в жалобах, имеется значительный остаток бланков на конец каждого квартала 2013 года.

Такое поведение страховщиков негативно сказывается на развитии ОСАГО и способствует ухудшению отношения населения в целом к страхованию.

По мнению ФАС России, решать эту проблему целесообразно на законодательном уровне, установив в Законе Российской Федерации от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» период, в течение которого страхователь может отказаться от договора страхования без каких-либо финансовых потерь, то есть, так называемый «период охлаждения». Такой период должен быть не менее 5 рабочих дней.

Данное предложение ФАС России было направлено в Минфин России и в январе 2014 года планируется проведение совещания в Правительстве Российской Федерации, на котором, в том числе будет обсуждаться необходимость введения «периода охлаждения».

4.8.1.4. Рынок профессиональных участников рынка ценных бумаг: наличие барьеров нормативного характера для осуществления деятельности профессиональными участниками рынка ценных бумаг.

В настоящее время требования к размеру собственных средств профессиональных участников рынка ценных бумаг, действующие в соответствии с приказом ФСФР России от 24.05.2011 №11-23/пз-н «Об утверждении нормативов достаточности собственных средств профессиональных участников рынка ценных бумаг, а также управляющих компаний инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов», не учитывают фактор риска в их операциях и не являются дифференцированными.

Кроме того, действующие в Российской Федерации требования к размеру собственных средств профессиональных участников рынка ценных бумаг значительно выше аналогичных требований в США и Европе.

По мнению ФАС России, для оптимизации нормативов достаточности собственных средств в целях устранения барьеров для входа на рынок профессиональных участников рынка ценных бумаг необходима дифференциация размеров собственных средств в зависимости от влияния рисков в совершаемых профессиональными участниками операциях на их финансовую устойчивость, а также последствия прекращения деятельности таких организаций для клиентов.

Требования к достаточности собственных средств профессиональных участников ограничивают деятельность хозяйствующих субъектов и устанавливают барьеры входа на соответствующий товарный рынок. В связи с этим, такие требования должны быть установлены федеральным законом.

По мнению ФАС России, значения нормативов достаточности собственных средств для профессиональных участников рынка ценных бумаг могут быть установлены в Федеральном законе от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг». Предложения ФАС России по вопросу оптимизации нормативов достаточности собственных средств профессиональных участников рынка ценных бумаг были направлены в Правительство Российской Федерации, ФСФР России и в Минфин России.

По инициативе ФАС России пункт, направленный на установление рискоориентированных нормативов достаточности собственных средств профессиональных участников рынка ценных бумаг, разработанных с учетом зарубежной практики установления таких нормативов, был включен в проект распоряжения Правительства Российской Федерации об утверждении дорожной карты «Создание международного финансового центра и улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации».

По итогам согласительного совещания по проекту названного распоряжения Правительства Российской Федерации ФАС России был включен в список соисполнителей по реализации указанного пункта.

С 01.09.2013 функции по регулированию, контролю и надзору на рынках финансовых услуг были переданы Банку России.

Банком России разработан и размещен на официальном сайте в информационно-коммуникационной сети «Интернет» проект указания «О нормативах достаточности собственных средств профессиональных участников рынка ценных бумаг и управляющих компаний инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов», который предусматривает уменьшение действующих в настоящее время нормативов достаточности для некоторых категорий профессиональных участников в зависимости от степени рисков в совершаемых ими операциях.

Вместе с тем, данный проект не учитывает предложения ФАС России в части снижения значения нормативов достаточности собственных средств для управляющих компаний, в том числе не имеющих членства в СРО и регистраторов до минимального размера. Одновременно, необходимо установление требования об обязательном страховании ответственности управляющих, депозитариев и регистраторов, поскольку их деятельность может содержать высокий уровень риска в операциях, которые совершаются в интересах клиентов.

В то же время значения нормативов достаточности собственных средств профессиональных участников рынка ценных бумаг должны определяться в качестве относительных показателей так же, как это в настоящее время осуществляется в отношении кредитных организаций.

В связи с этим, в 2014 году ФАС России продолжит работу по оптимизации нормативов достаточности собственных средств профессиональных участников рынка ценных бумаг в целях устранения барьеров для входа на указанный рынок.

4.8.2. Рынок услуг по транспортировке жидкого аммиака магистральным аммиакопроводом

ОАО «Трансаммиак» является собственником и управляющим единственным на территории Российской Федерации магистральным аммиакопроводом «Тольятти – Горловка – Одесса» на отрезке до государственной границы Российской Федерации с Украиной (далее – аммиакопровод).

Технологическая возможность транспортировки аммиака определяется исходя из пропускной способности аммиакопровода с учетом сообщений УГП «Укрхимтрансаммиак» – оператора аммиакопровода на территории Украины, об объемах загрузки украинской части аммиакопровода местными хозяйствующими субъектами.

В настоящее время потребителями услуги ОАО «Трансаммиак» по транспортировке аммиака по аммиакопроводу до государственной границы Российской Федерации с Украиной являются:

- ОАО «Тольяттиазот», расстояние транспортировки произведенного им аммиака по аммиакопроводу по территории Российской Федерации составляет 1 397 км;
- ОАО «Минудобрения», расстояние транспортировки произведенного им аммиака по аммиакопроводу по территории Российской Федерации составляет 141 км.

ОАО «Трансаммиак» экономически более выгодно осуществлять транспортировку аммиака для ОАО «Тольяттиазот», чем для ОАО «Минудобрения».

Экономический эффект достигается за счет большего транспортного плеча до государственной границы Российской Федерации с Украиной по сравнению с транспортировкой аммиака от ОАО «Минудобрения».

ОАО «Трансаммиак» как хозяйствующий субъект, занимающий доминирующее положение на рынке оказания услуг по транспортировке жидкого аммиака магистральным аммиакопроводом, обязано соблюдать ограничения, наложенные статьей 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в том числе не допускать создание дискриминационных условий отдельным потребителям.

Таким образом, распределение объемов транспортировки аммиака между ОАО «Минудобрения» и ОАО «Тольяттиазот» должно быть экономически и технологически обоснованным.

Кроме того, в настоящее время присутствует тенденция заключения российскими компаниями долгосрочных договоров на транспортировку аммиака.

В этой связи становится актуальным вопрос о налаживании долгосрочных взаимоотношений с украинским оператором аммиакопровода, с учетом потребностей украинских получателей данной услуги.

С целью недопущения возникновения конфликтных ситуаций на рассматриваемом локальном рынке услуг по транспортировке аммиака, и,

соответственно, предотвращения нарушений антимонопольного законодательства предлагается разработать следующие регулятивные меры.

1. Разработка рекомендаций ФАС России по обеспечению недискриминационного доступа к транспортировке жидкого аммиака магистральным аммиакопроводом.

2. Создание межнациональной рабочей группы по долгосрочному планированию объемов транспортировки аммиака российскими и украинскими предприятиями.

При этом необходимо рассмотрение вопросов формирования недискриминационных тарифов на транспортировку аммиака для российских компаний по украинской части аммиакопровода. Принципы распределения объемов транспортировки могут быть основаны на пропорциональном учете производственных мощностей потребителей услуги.

Кроме того, возможна экономически обоснованная корректировка тарифов на транспортировку аммиака в зависимости от наличия альтернативного вида транспорта.

В случае невыборки объемов транспортировки, соответствующий потребитель должен будет указанный невыбранный объем предложить приобрести иным потребителям услуги по разумной цене.

Сроки исполнения договоров потребителей на транспортировку жидкого аммиака должны быть синхронизированы.

4.8.3. Обеспечение условий конкуренции при предоставлении субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям

Одним из приоритетных направлений деятельности ФАС России является обеспечение контроля за соблюдением условий конкуренции при предоставлении субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям.

В настоящее время государственная поддержка агропромышленного комплекса в Российской Федерации осуществляется в рамках реализации Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы в форме предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации по целому ряду направлений.

Непосредственное предоставление субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям за счет средств федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации осуществляется в соответствии с правилами, устанавливаемыми субъектом Российской Федерации.

Правила предоставления субсидий за счет средств федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации, на поддержку экономически значимых региональных программ развития сельского хозяйства должны соответствовать требованиям статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) и определять:

1) категории отбора юридических лиц (за исключением государственных/ муниципальных учреждений), индивидуальных

предпринимателей, физических лиц – производителей товаров, работ, услуг, имеющих право на получение субсидий;

2) цели, условия и порядок предоставления субсидий;

3) порядок возврата субсидий в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении.

ФАС России и его территориальные органы в 2012-2013 гг. провели ряд проверок деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих предоставление субсидий сельхозтоваропроизводителям, в результате которых был выявлен целый ряд нарушений, ставших основанием для возбуждения дел о нарушении антимонопольного законодательства. Выявленные нарушения были связаны с принятием органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации актов, определяющих порядок предоставления субсидий, и с непосредственным их применением.

Например, действия Департамента аграрной политики Воронежской области (далее – Департамент), выразившиеся в отказе предоставить субсидии обособленному структурному подразделению ОАО «Куриное Царство» (площадку по разведению бройлеров – БЦ «Рамонский»), осуществляющему производство мяса птицы в Воронежской области в 1 квартале 2011 года, привели к ограничению конкуренции на рынке производства и реализации мяса птицы в Воронежской области.

Департамент отказал ОАО «Куриное Царство» в предоставлении субсидий в связи с тем, что Общество зарегистрировано на территории Липецкой области. При этом объем произведенного Обществом на территории Воронежской области мяса птицы (по месту нахождения обособленного подразделения – БЦ «Рамонский») был учтен при определении размера дотаций Воронежской области из Федерального бюджета.

Таким образом, денежные средства, выделенные на поддержку птицеводческих организаций, размер которых рассчитывался на основании показателей объема всего произведенного на территории Воронежской области мяса птицы (в том числе ОАО «Куриное Царство»), фактически были перераспределены между другими хозяйствующими субъектами.

Действия Департамента, выразившиеся в отказе в предоставлении Обществу субсидии в рамках государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей, осуществивших производство мяса птицы в Воронежской области в 1 квартале 2011 года, были признаны нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Решение антимонопольного органа было обжаловано в арбитражном суде, однако затем истец отказался от искового заявления.

Также ФАС России рассмотрела заявление ЗАО «Уралбройлер» о нарушении антимонопольного законодательства Правительством Челябинской области при предоставлении субсидий на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам в связи с принятием Порядка предоставления в 2013-2015 годах субсидий на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях, и займам, полученным в

сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативах, утвержденного Постановлением Правительства Челябинской области от 26.02.2013 № 65-П (далее – Порядок).

Согласно Порядку сельскохозяйственные производители Челябинской области вправе получать субсидии на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным на определенные Порядком цели. Согласно подпунктам 1-4 пункта 9 Порядка сельскохозяйственные товаропроизводители, осуществляющие деятельность в области птицеводства получают субсидии в меньшем размере по сравнению с прочими получателями субсидий.

Однако Порядком не определена процедура субсидирования сельскохозяйственных товаропроизводителей, совмещающих производство мяса птицы с прочими отраслями животноводства. При этом, согласно пояснениям Министерства сельского хозяйства Челябинской области, сельскохозяйственные производители, совмещающие производство мяса птицы с прочими отраслями животноводства, должны получать субсидии на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам в размере, предусмотренном для прочих сельскохозяйственных производителей.

ФАС России, рассмотрев дело о нарушении антимонопольного законодательства Правительством Челябинской области и Министерством сельского хозяйства Челябинской области (как правоприменителя указанных в Порядке норм), выявила факты установления различных ставок при расчете суммы субсидий хозяйствующим субъектам, совмещающим птицеводство с иными отраслями животноводства.

Министерство сельского хозяйства Челябинской области было признано нарушившим часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Нарушение антимонопольного законодательства выразилось в создании дискриминационных условий хозяйствующим субъектам Челябинской области, совмещающим производство мяса птицы с производством прочей продукции животноводства.

Дело в отношении Правительства Челябинской области было прекращено.

В приведенных случаях неисполнение органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации требований собственных нормативных актов, принятых в рамках установленных полномочий и регламентирующих порядок выплаты субсидий, повлекло нарушение антимонопольного законодательства.

Второй серьезной проблемой, приводящей к ограничению конкуренции и нарушению антимонопольного законодательства, является внесение изменений в нормативные акты, регламентирующие предоставление субсидий, которые в результате изменения критериев отбора получателей субсидий способствуют сокращению круга сельскохозяйственных товаропроизводителей, имеющих право на ее получение.

Например, Комиссия ФАС России рассмотрела дело в отношении Администрации Брянской области и Комитета по сельскому хозяйству и продовольствию Брянской области, возбужденное по признакам нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в изменении порядка предоставления в 2011 году субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям, крестьянским (фермерским) хозяйствам Брянской

области на поддержку экономически значимых программ по долгосрочной целевой программе «Развитие мясного скотоводства Брянской области» (2009-2012 годы), в части критериев отбора участников Программы, что привело к сокращению числа участников.

В ходе проведенного расследования ФАС России выявила несоблюдение положений постановления Администрации Брянской области от 22.06.2011 № 555, в частности, изменение пакета документов, необходимых для подачи заявки для участия в программе, исключения из Реестра интенсивных пород и типов мясного скота и их помесей, рекомендованных для разведения в Брянской области в рамках Программы, распространенной на территории Брянской области Швицкой породы крупного рогатого скота, а также неразмещения указанного нормативного акта на официальном сайте Администрации Брянской области в сети Интернет. Это привело к сокращению числа предприятий (с 60 до 13), имеющих намерение участвовать в Программе «Развитие мясного скотоводства Брянской области» (2009-2012 годы) и созданию преимущественных условий ООО «Брянская мясная компания» в получении субсидий из средств областного и федерального бюджета в рамках программы.

Аналогичное нарушение, по мнению ФАС России, может содержаться в действиях Департамента сельского хозяйства и продовольствия Ивановской области (далее – Департамент) и Правительства Ивановской области.

При анализе распределения субсидии на реализацию продовольственного зерна и семян масличных культур в рамках внеплановой выездной проверки Департамента, проводимой по заявлениям ООО «СПК «Агро-Союз» и ООО «Сервис Профи», установлено следующее.

Согласно пункту 6.2 Порядка предоставления субсидий на оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей в области растениеводства, утвержденного постановлением Правительства Ивановской области от 20.03.2013 № 106-п (далее – Порядок), субсидированию подлежит «реализованное продовольственное зерно и семена масличных культур собственного производства урожая текущего года, реализуемые перерабатывающим организациям на производство продукции и их хранение». Субсидии предоставляются единовременно в IV квартале текущего года. Вышеуказанные требования внесены в Порядок постановлением Правительства Ивановской области от 02.07.2013 № 256-п.

В соответствии с требованиями, установленными пунктом 6.4. Порядка (в действовавшей на дату представления документов редакции), ООО «Сервис-Профи» в Департамент был представлен пакет документов для начисления субсидии на продовольственное зерно, произведенное и реализованное в 2012 году.

В нарушение требования пункта 1.7 Порядка в части срока рассмотрения заявок сельхозтоваропроизводителей (15 рабочих дней со дня регистрации) письменное уведомление о результатах рассмотрения заявки направлено Департаментом в адрес ООО «Сервис-Профи» только 17 июля 2013 г., т.е. после внесения изменений в пункт 6.2 Порядка. Повторная заявка Департаментом также была отклонена. Согласно письму Департамента от 12.09.2013 № 15-2603

ООО «Сервис-Профи» в предоставлении субсидий на реализацию продовольственного зерна и семян масличных культур отказано в связи с тем, что представлен пакет документов на продовольственное зерно, произведенное и реализованное в 2012 году, а субсидированию подлежит только «реализованное зерно и семена масличных культур собственного производства урожая текущего года, реализуемые перерабатывающим организациям на производство продукции и их хранение».

Аналогичная ситуация сложилась и с заявками ООО «СПК «Агро-Союз».

Указанные действия Департамента содержат признаки нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в части создания дискриминационных условий.

В настоящее время возбуждено и рассматривается дело по признакам нарушения антимонопольного законодательства в отношении Департамента сельского хозяйства и продовольствия Ивановской области, а также в отношении Правительства Ивановской области.

Эффективность применения субсидий на 1 кг реализованного (товарного) молока также была предметом обсуждения на заседании Рабочей группы Экспертного совета по агропромышленному комплексу при ФАС России (далее – Рабочая группа).

По мнению представителей молочного бизнеса, введение Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на 1 литр (килограмм) реализованного товарного молока, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 22.12.2012 г. № 1370 (далее – Правила субсидирования), дополнительных критериев, при соответствии которым данная субсидия предоставляется, создает коррупционно опасные и дискриминационные условия в отрасли.

Применение критерия сортности реализуемого молока как условия получения субсидии, по мнению «СОЮЗМОЛОКО», при дефиците сырого молока на рынке и отсутствии данных официальной статистики по объемам производства сырого молока определенного сорта (сортность сырого молока может быть определена только на предприятии переработчика), провоцирует переработчиков молока вступать в сговор с его производителями и завышать сортность сданного молока с целью получения доступа к сырью. Крупные компании, осуществляющие жесткий документарный контроль качества при приемке сырого молока, конкурируя за сырье, фактически вынуждены компенсировать поставщикам сырого молока недополученные ими субсидии, выплачивая им дополнительные премии за молоко низкого сорта, что негативно отражается на себестоимости готовой продукции и, как следствие, на ценах для конечных потребителей.

Кроме того, при субсидировании, помимо сортности, вводятся такие критерии как содержание белка и жирности. Показатели по их содержанию устанавливаются выше тех, которые установлены Федеральным законом от 12.06.2008 № 88-ФЗ «Технический регламент на молоко и молочную

продукцию», Техническим регламентом Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции».

Таким образом, производители молока, которые полностью соблюдают требования указанных нормативных актов, не могут претендовать на получение федеральных субсидий, что нарушает конкуренцию.

Встает вопрос и об инвестиционной привлекательности отрасли, поскольку Правилами субсидирования предусмотрена возможность субсидирования лишь тех производителей молока, объем производства у которых увеличился по сравнению с предыдущим годом.

Таким образом, вновь созданные компании не могут рассчитывать на субсидии даже в случае производства молока надлежащего качества, что также нарушает условия конкуренции.

Сделанные по результатам проведенной работы выводы и предложения ФАС России о возможных механизмах ценового регулирования на рынке сырого молока были доведены до Правительства Российской Федерации письмом от 17.12.2013 № ЦА/51070-ПР.

Таким образом, несмотря на то, что в настоящее время практика дел о нарушении антимонопольного законодательства при предоставлении субсидий сельхозтоваропроизводителям не столь обширна, однако уже сейчас можно сделать выводы, что система предоставления субсидирований требует более глубокой детализации на федеральном уровне правил предоставления субсидий сельхозпроизводителям для обеспечения единообразия их применения в субъектах Российской Федерации.

Кроме того, необходимо упрощение существующей системы субсидирования, которое должно сопровождаться переходом на единый платеж как в растениеводстве, так и в животноводстве, при этом право получения субсидии должно определяться соответствием объективным критериям, устанавливаемым на федеральном уровне.

4.8.4. Проблемы функционирования алкогольного рынка

Основной тенденцией 2013 года на рынках производства и оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции стало падение объемов рынка практически по всем видам алкогольной продукции.

По данным Росстата, в 2013 году продажи алкогольной продукции в розницу снизились. Так, на 2% сократились объемы продажи пива, на 7% - ликероводочных изделий. Объемы производства водки упали почти на 30 %, что может способствовать расширению рынка нелегальной алкогольной продукции. По оценкам экспертов, потребление алкогольной продукции выросло на 40% за счет нелегальной и контрафактной продукции.

Российский рынок коньячных напитков остановился в своем развитии. Что касается вина, то несмотря на снижение объемов производства винной и слабоалкогольной продукции, этот сегмент показывает рост потребления вина.

Запрет на рекламу пива и пивных напитков, осложненный процесс и высокая стоимость получения лицензии на торговлю, запрет на торговлю в

определенные часы, строгая регламентация мест, предназначенных для торговли алкоголем – все это сказалось на обороте пивного рынка.

Еще одной наметившейся на российском рынке алкогольной продукции тенденцией является сокращение числа мелких производителей.

Вместе с тем, рынки производства и оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции остаются высоко конкурентными.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.12.2009 № 2128-р утверждена Концепция реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года. Концепцией предусмотрены, в том числе, меры по ее реализации, включающие:

- осуществление политики ценообразования, обеспечивающей установление потребительских цен на алкогольную продукцию с учетом содержания в ней этилового спирта;

- снижение доступности алкогольной продукции путем ограничения ее розничной продажи по месту и времени;

- разработка и осуществление мер по противодействию реализации нелегально произведенной алкогольной продукции, по усилению государственного контроля за производством и оборотом алкогольной продукции.

Законодательно установлены цены на некоторые виды алкогольной продукции, предусмотрены ограничения мест и времени продажи алкогольной продукции, субъектам Российской Федерации предоставлено право введения дополнительных ограничений времени и мест продажи алкогольной продукции вплоть до полного запрета продажи.

Вместе с тем, Экспертным советом при ФАС России по развитию конкуренции на рынке производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции отмечается, что меры, предпринимаемые государством в настоящее время, не в полной мере позволяют добиться значимого снижения потребления алкогольной продукции.

Несмотря на резкое повышение ставки акциза (на 73 % с декабря 2011 года по январь 2013 года) объем потребления водки и ликеро - водочных изделий (ЛВИ) в России практически не изменился и остается на уровне 190-200 млн. дал в год.

При этом происходит быстрое и значительное увеличение доли нелегальной продукции: более 90-100 млн. декалитров из общего объема потребления водки и ЛВИ приходится на суррогаты и контрафактную продукцию.

Тенденция падения объемов легального производства усилилась в 2013 году: при практически неизменном объеме потребления, крупнейшие производители зафиксировали сокращение объемов отгрузок легальной водки и ЛВИ на 28% .

Легальные производители алкогольной продукции сегодня не могут конкурировать с производителями нелегальной продукции.

Отдельно эксперты отмечают проблему снижения конкурентоспособности отечественной алкогольной продукции, ее дискриминации в связи с акцизной политикой государств-членов Таможенного союза. Так, экспертами отмечено, что

в регионах России цена на алкогольную продукцию, произведенную в Республике Казахстан, учитывая акцизную его политику, в 5-6 раз ниже отечественной.

Необходимо уделить особое внимание гармонизации акцизных ставок в рамках Евразийского экономического пространства.

4.8.5. Рынок услуг охраны жилых помещений

Анализ состояния конкурентной среды на рынке услуг охраны жилых помещений и на рынке услуг по проектированию, монтажу и эксплуатационному обслуживанию технических средств охраны жилых помещений проводился в географических границах муниципальных районов и городских округов с численностью населения более 100 000 человек.

В результате проведенного анализа рынка услуг охраны жилых помещений было установлено, что за исследуемый период услуги охраны жилых помещений на территории Российской Федерации оказывало 1098 юридических лиц, из них 16% юридических лиц имели государственную форму собственности (подразделения вневедомственной охраны ФГКУ УВО ГУ МВД России и подведомственные ей территориальные филиалы, оказывающие более 90% услуг по охране жилых помещений на территории Российской Федерации). В 18 субъектах Российской Федерации услуги охраны жилых помещений оказывались только вневедомственной охраной ФГКУ УВО ГУ МВД России и подведомственными ей территориальными филиалами.

В результате проведенного анализа рынка услуг по проектированию, монтажу и эксплуатационному обслуживанию технических средств охраны жилых помещений ФАС России установила, что на территории Российской Федерации в исследуемый период времени указанные услуги оказывало 389 хозяйствующих субъектов, из них 40% составили филиалы ФГУП «Охрана» МВД России, остальные 60% - частные организации.

С целью снижения барьеров входа на рынок услуг охраны жилых помещений частные охранные организации предлагают исключить возможность осуществления коммерческой деятельности подразделениями вневедомственной охраны. Однако ФАС России не поддерживает предложение об установлении на законодательном уровне запрета подразделениям вневедомственной охраны ФГКУ УВО ГУ МВД России предоставлять услуги охраны жилых помещений, так как, несмотря на то, что это приведет к развитию конкуренции между частными охранными организациями, существуют риски значительного удорожания для населения услуг охраны жилых помещений, что может снизить спрос населения на эту услугу и усугубить криминогенную ситуацию в стране.

Филиалы ФГУП «Охрана» МВД России имеют более высокий статус доверия населения по сравнению с частными организациями, действующими на этом товарном рынке, а также большой спрос на услуги в связи с информированием об их услугах подразделениями вневедомственной охраны ФГКУ УВО ГУ МВД России при оказании услуг охраны жилых помещений, что является основным барьером входа независимых организаций на рынок услуг по

проектированию, монтажу и эксплуатационному обслуживанию технических средств охраны жилых помещений.

С учетом того, что оказание услуг по охране жилых помещений приводит к снижению общего уровня преступности в стране, а также с учетом высокой социальной значимости вопросов охраны частного имущества, антимонопольное ведомство считает возможным рассмотреть вопрос о включении услуги по охране жилых помещений подразделениями вневедомственной охраны ФГКУ УВО ГУ МВД России и подведомственными ей территориальными филиалами в Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций).

5. Деятельность федеральных органов исполнительной власти по развитию конкуренции

5.1. Методические рекомендации по подготовке материалов для включения в ежегодный доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации

В соответствии с Правилами подготовки ежегодного доклада о состоянии конкуренции в Российской Федерации (далее – Правила), утвержденными Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации И.И.Шуваловым (поручение от 30.04.2013 № ИШ-П13-3004) в подготовке доклада принимают участие, в том числе, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти.

Во исполнение пункта 5 Правил ФАС России разработаны Методические рекомендации по подготовке материалов для Доклада, которые были направлены (письмом от 26.12.2013 № ИА/53323/13) в федеральные органы исполнительной власти, деятельность которых оказывает регулирующее воздействие на тех или иных товарных рынках, с предложением представить материалы для включения в Доклад в срок до 10 марта 2014 года согласно примерному плану-графику подготовки Доклада.

Методические рекомендации содержат положения, которые федеральным органам исполнительной власти необходимо учитывать при подготовке материалов к Докладу, в том числе, рекомендуется структурно выделять следующие разделы:

I. Информация о выполнении пункта 1 плана мероприятий («дорожная карта») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» (далее – Дорожная карта), и действиях, предпринятых во исполнение новых функций по развитию конкуренции. Пункт 1 Дорожной карты предусматривает для федеральных органов исполнительной власти в регулируемых сферах деятельности, в том числе в сфере деятельности субъектов естественных монополий, закрепление функций по развитию конкуренции и внесение соответствующих изменений в положения о федеральных органах исполнительной власти.

II. Характеристика состояния конкуренции в подведомственных отраслях и сферах деятельности. Материалы должны отражать позицию федерального органа исполнительной власти в отношении оценки уровня конкуренции в разных отраслях и сферах социально-экономической деятельности:

- оценку состояния конкуренции по сферам экономической деятельности, входящим в зону ответственности федерального органа исполнительной власти (высокий, средний, низкий уровень конкуренции);

- краткое описание существующих барьеров, препятствующих деятельности хозяйствующих субъектов, устранение или минимизация которых находится в компетенции федерального органа исполнительной власти;
- перечень сфер деятельности (товарных рынков), приоритетных с точки зрения проведения федеральным органом исполнительной власти мероприятий по демополизации и развитию конкуренции;
- предложения по реализации отраслевых или межотраслевых мероприятий по развитию конкуренции (с указанием содержания мероприятий, исполнителей, сроков выполнения, предполагаемых результатов).

III. Примеры конкретных действий и достигнутых результатов по развитию конкуренции, в т.ч. в рамках реализации мероприятий по снижению административных барьеров ведения бизнеса (в пределах полномочий федерального органа исполнительной власти).

IV. Отчет о содействии конкуренции в рамках конкурсных процедур размещения государственного заказа в 2013 году. Материалы должны содержать информацию:

- об использованных способах размещения заказов (в стоимостном и количественном выражении);
- о количестве поданных заявок и количестве допущенных заявок по каждой процедуре (лоту).
- о количестве торгов, проведенных для субъектов малого предпринимательства, а также количестве заключенных контрактов с указанными субъектами (в стоимостном и количественном выражении);
- о форме обеспечения исполнения контракта, используемой участниками размещения заказа (в количественном выражении по каждому способу обеспечения контракта), количестве случаев обращений по выплате обеспечения исполнения контракта, количестве исполненных обращений.

V. Предложения по внесению изменений в нормативные правовые акты, направленные на развитие конкуренции в сферах ответственности федерального органа исполнительной власти, в том числе предложения, сформулированные в проектах нормативных правовых актов, находящихся в стадии разработки, согласования и принятия:

- содержание предлагаемых изменений в нормативные правовые акты;
- обоснование предлагаемых изменений;
- ожидаемые результаты в части развития конкуренции.

5.2. Закрепление функций по развитию конкуренции и внесение соответствующих изменений в положения о федеральных органах исполнительной власти

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 09.08.2013 № 685 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере развития конкуренции» положения о ФСТ России, Минтрансе России, Минрегионе России, Минэнерго России, Минприроды России, Минкомсвязи России, Минэкономразвития России, Минпромторга России, Минсельхоза России, Росалкогольрегулирования, Минобрнауки России, Минкультуры России, Минздрава России дополнены функциями по развитию конкуренции в установленной сфере деятельности. В положения указанных федеральных органов исполнительной власти внесено следующее дополнение: «разрабатывает и реализует меры по развитию конкуренции на товарных рынках, включая выполнение соответствующих целевых программ, в установленной сфере деятельности».

Также в соответствии с подпунктом 5.89 Положения о Федеральной таможенной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16.09.2013 № 809, Федеральная таможенная служба «содействует реализации мер по развитию конкуренции на товарных рынках в установленной сфере деятельности».

Согласно информации, представленной Минэкономразвития России (исх. № 5026-ЕЕ/Д05и от 13.03.2014) по итогам заседания Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2013 г. (раздел II, п. 4 Протокола № 33) в рамках заседаний рабочей группы «Включение функций по развитию конкуренции в приоритеты деятельности органов исполнительной власти») при Правительственной комиссии по вопросам конкуренции и развития малого и среднего предпринимательства разработаны соответствующие ключевые показатели эффективности (далее – КПЭ) и утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2014 г. № 570-р «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. № 1276 «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности».

5.3. О качестве материалов, представленных отраслевыми федеральными органами исполнительной власти для включения в ежегодный доклад ФАС России о состоянии конкуренции в Российской Федерации (по материалам Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации)

В рамках подготовки ежегодного доклада ФАС России о состоянии конкуренции в Российской Федерации в 2013 году федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации впервые были подготовлены

материалы о состоянии конкуренции в подведомственных отраслях и сферах деятельности в целях дальнейшего их включения в Доклад (далее – материалы о состоянии конкуренции).

В соответствии с обращением ФАС России и поручением Министра Российской Федерации М.А. Абызова от 25.03.2014 Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации (далее также – Экспертный совет) провел экспертизу материалов федеральных органов исполнительной власти для включения в Доклад.

Анализ, проведенный Экспертным советом, выявил в целом низкое качество материалов, представленных федеральными органами исполнительной власти для включения в Доклад. Исчерпывающую информацию о состоянии конкуренции в подведомственных отраслях и сферах деятельности в соответствии с Методическими рекомендациями ФАС России не представил ни один федеральный орган исполнительной власти. Большинство представленных материалов не содержит структурированного анализа состояния конкуренции по сферам экономической деятельности, существующих барьеров, препятствующих деятельности хозяйствующих субъектов.

За исключением нескольких, материалы о состоянии конкуренции не содержат информацию о приоритетных направлениях деятельности, необходимых и важных (по мнению федерального органа исполнительной власти) действиях и мерах, направленных на демонополизацию и развитие конкуренции, а также о предложениях по внесению изменений в нормативные правовые акты, основанных на структурированном анализе состояния конкурентной среды. В материалах федеральных органов исполнительной власти не анализируется эффективность собственной деятельности по развитию конкуренции, не рассматриваются альтернативные варианты мер по развитию конкуренции в подведомственных отраслях.

Среди представленных материалов относительно более предметным подходом к анализу конкурентной среды, своей текущей практики по ее развитию и определению перспективных задач отличаются отчеты **Минэкономразвития России, Минфина России, Минтранса России и Минэнерго России**. Наиболее структурированные оценки состояния конкуренции в подведомственных отраслях и сферах деятельности представлены в материалах Минтранса России и Минэнерго России.

Анализ материалов, представленных федеральными органами исполнительной власти информации позволяет сделать вывод о недостаточно четком понимании требований к анализу конкурентной среды в подведомственных им отраслях и сферах деятельности и того, как влияет на состояние конкуренции их деятельность. Со стороны составителей Доклада требуется более качественная методическая работа с отраслевыми органами власти по разъяснению требований к подготовке материалов и анализу конкурентной среды в отраслях и на отдельных рынках.

Таблица 5.1

Результаты рассмотрения материалов федеральных органов исполнительной власти, представленных для включения в Доклад ФАС России «О состоянии конкуренции в Российской Федерации» за 2013 год

№ п/п	Федеральные органы исполнительной власти, давшие ответ на письмо ФАС России от 26.12.2013 № ИА/53323	Закрепление полномочий в сфере развития конкуренции		Статус представления материалов о состоянии конкуренции
		Постановление Правительства РФ от 9 августа 2013 г. № 685	Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 2579-р	
1	Минвостокразвития России	-	-	Представлены
2	Минздрав России	+	+	Представлены
3	Минкультуры России	+	-	Не представлены
4	Минприроды России	+	-	Представлены
5	Минпромторг России	+	+	Представлены
6	Минрегион России	+	+	Представлены
7	Минсельхоз России	+	+	Представлены
8	Минспорт России	-	-	Представлены
9	Минтранс России	+	+	Представлены
10	Минтруд России	-	+	Представлены
11	Минфин России	-	+	Представлены
12	Минэкономразвития России	+	+	Представлены
13	Минэнерго России	+	+	Представлены
14	ГФС России	-	-	Не представлены
15	Росалкогольрегулирование	+	-	Представлены
16	Росгидромет	-	-	Не представлены
17	Росграница	-	-	Представлены
18	Роскосмос	-	-	Представлены
19	Рособоронзаказ	-	-	Представлены
20	Росрыболовство	-	-	Представлены
21	Росстат	-	-	Представлены
22	Ростехнадзор	-	-	Представлены
23	ФМС России	-	+	Представлены
24	ФСИН России	-	-	Не представлены
25	ФТС России	-	-	Представлены
Уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, не направившие в ФАС России материалы для включения в Доклад, и не сообщившие об отсутствии таковых				
26	МИД России	-	+	
27	Минкомсвязь России	+	+	
28	Минобрнауки России ³³	+	+	

³³ Минобрнауки России направил материалы для включения в Доклад о состоянии конкуренции с запозданием (15.05.2014), вследствие чего указанные материалы не прошли экспертизу Экспертного совета.

№ п/п	Федеральные органы исполнительной власти, давшие ответ на письмо ФАС России от 26.12.2013 № ИА/53323	Закрепление полномочий в сфере развития конкуренции		Статус представления материалов о состоянии конкуренции
		Постановление Правительства РФ от 9 августа 2013 г. № 685	Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 2579-р	
29	Минюст России	–	+	
30	МЧС России	–	+	
31	Росздравнадзор	–	+	
32	Роспотребнадзор	–	+	
33	ФСТ России	+	+	
34	ФФОМС	–	+	

5.4. Деятельность федеральных органов исполнительной власти по развитию конкуренции в 2013 году.

В Доклад включены материалы федеральных органов исполнительной власти о состоянии конкуренции в подведомственных отраслях и сферах деятельности, качество которых признано удовлетворительным Экспертным советом при Правительстве Российской Федерации, а именно: Минэкономразвития России³⁴, Минфина России, Минэнерго России, Минтранса России.

Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России)³⁵

Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» введены условия для ценовой конкуренции на рынке обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (далее – ОСАГО). Предусмотрено право страховщиков применять адекватные по их оценке страховые тарифы в пределах максимальных и минимальных уровней, устанавливаемых Банком России. Введение тарифного коридора по ОСАГО будет завершено после издания Банком России соответствующего нормативного акта.

По другим видам обязательного страхования – обязательному страхованию гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте (далее – ОСГООО, осуществляется с 1 января 2012 г. в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте») и обязательному страхованию гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров (далее – ОСГОП, осуществляется с 1 января 2013 г. в соответствии с Федеральным законом от 14 июня 2012 г. № 67-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке

³⁴ Материалы Минэкономразвития России как соисполнителя разработки настоящего Доклада (в соответствии с Правилами) не выделены в отдельный подраздел, а использованы при формировании Доклада как целостного документа.

³⁵ Письмо Минфина России от 07.03.2014 № 05-02-03/10052

возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном») действующие системы тарификации, установленные постановлениями Правительства Российской Федерации, предусматривают возможность ценовой конкуренции страховщиков в рамках тарифного диапазона по ОСГОП и различной оценки степени риска страховщиком по конкретному объекту страхования по ОСГООО. Кроме того, в настоящее время Минфином России рассматривается целесообразность законодательного закрепления регулирования Банком России страховых тарифов по ОСГООО посредством установления их минимальных и максимальных значений.

Изданным во исполнение Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы» приказом Минфина России от 29 ноября 2013 г. № 110н «Об утверждении Порядка определения размера страхового тарифа по обязательному государственному страхованию жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, в том числе структуры страхового тарифа, порядка его применения при расчете страховой премии, перечня, порядка сбора и хранения статистических данных, применяемых при расчете размера страхового тарифа, порядка обмена такими данными между страхователем и страховщиком, порядка уведомления страховщиком федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере страховой деятельности, о заключении договора обязательного государственного страхования» установлены требования к определению размера страхового тарифа по обязательному государственному страхованию. При этом допускается ценовая конкуренция страховщиков, основанная на различных (при соблюдении требований к финансовой устойчивости страховщика) подходах к оценке степени риска и возможному объему страховых выплат.

Подходы к тарификации добровольных видов страхования регулируются Законом Российской Федерации от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (далее – Закон о страховании) и Гражданским Кодексом Российской Федерации. Страховщики или их объединения самостоятельно принимают и утверждают правила страхования, содержащие положения о субъектах страхования, об объектах страхования, о страховых случаях, о страховых рисках, о порядке определения страховой суммы, страхового тарифа, страховой премии (страховых взносов), о порядке заключения, исполнения и прекращения договоров страхования, о правах и об обязанностях сторон, об определении размера убытков или ущерба, о порядке определения страховой выплаты, о сроке осуществления страховой выплаты, а также исчерпывающий перечень оснований отказа в страховой выплате и иные положения. При этом Банк России вправе определять в своих нормативных актах минимальные (стандартные) требования к условиям и порядку осуществления отдельных видов добровольного страхования. Установление Банком России требований к массовым видам страхования должно способствовать определенной универсализации страховых услуг и большему пониманию их условий со стороны страхователей. Данная мера наряду с реализацией вступивших в силу положений Закона о страховании, направленных на повышение информированности потребителей о страховщиках и оказываемых ими страховых услугах может привести к увеличению конкуренции по ценовому параметру и качеству предоставляемых страховых услуг за счет обеспечения условий для осознанного выбора страхователем страховщиков и страховых услуг.

В рамках определения указанных стандартных требований к условиям и порядку осуществления отдельных видов добровольного страхования считаем возможным и исправление ситуации в секторе реализации страховых услуг при посредничестве кредитных организаций. Существенный рост объемов страхования жизни (ежегодный рост 50-60%) обеспечивается во многом ростом продаж страховых продуктов, сопутствующих выдаче банками кредитов, включая ипотеку. За период 2012-2013 доля прямых продаж через офисы страховщиков снизилась на 40%, доля продаж через агентов – физических лиц - на 20%, при этом увеличилась доля продаж при посредничестве кредитных организаций, составляющая в настоящее время более 2/3 объема страховой премии по страхованию жизни.

Привязанность продажи страхового продукта к кредитному продукту вынуждает страховщиков к увеличению размера комиссионного вознаграждения банков, вызывает обоснованный рост жалоб граждан. При этом сокращается перечень страховых рисков, признаваемых в качестве страхового события. Доля агентского вознаграждения посредникам - кредитным организациям по страхованию жизни выросла за период 2012-2013 и составляет 55% от страховой премии, доходя по отдельным страховщикам - лидерам в страховании жизни до 80% и более. Полагаем возможным разрешить данную ситуацию посредством реализации Банком России своих полномочий по установлению требований к методике расчета страховых тарифов по видам страхования, предусмотренных пунктом 2 статьи 11 Закона о страховании.

На протяжении 2013 года отдельными страховщиками проводилась политика целенаправленного сокращения в отдельных географических зонах присутствия представителей, продающих полисы ОСАГО и, особенно, подразделений по урегулированию убытков. В соответствии с принятым Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении проекте Федерального закона № 191229-6 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» и Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» урегулирование убытков в большинстве случаев будет осуществляться страховщиком, застраховавшим гражданскую ответственность потерпевшего. Соответственно, качество урегулирования (прямого возмещения) страховщиком убытков своим клиентам будет являться значимым фактором выбора потребителями страховщика при заключении договора ОСАГО на новый срок, что может в случае принятия соответствующего федерального закона решить проблему удаленности центров урегулирования убытков рыночным путем.

Министерство энергетики Российской Федерации (Минэнерго России)³⁶

Характеристика состояния конкуренции в сферах деятельности Минэнерго России.

В сфере электроэнергетики

В настоящее время в результате проведенных в российской электроэнергетике преобразований создана система принципиально новых отношений в отрасли – оптового и розничных рынках электрической энергии и мощности, а также достигнута полная либерализация торговли электрической энергией на оптовом рынке электроэнергии и мощности, повышена прозрачность отрасли, конкурентные виды деятельности по производству и сбыту электрической энергии отделены от регулируемой деятельности по передаче электрической энергии. Для обеспечения работы указанных рынков созданы институты саморегулирования в отрасли на базе НП «Совет рынка» с участием потребителей, производителей, организаций коммерческой инфраструктуры и государства. Внедрены современные долгосрочные методы тарифного регулирования электросетевого комплекса – RAB–регулирования.

³⁶ Письмо Минэнерго России от 14.03.2014 № АТ-2557/02

В результате структурных реформ и рыночных преобразований в отрасль удалось привлечь беспрецедентный объем инвестиций в строительство и модернизацию генерирующих мощностей и электросетевого комплекса.

Преобразование оптового рынка электроэнергии и мощности в рамках разработки новой модели должно быть направлено на создание привлекательной инвестиционной среды в электроэнергетике для развития процессов модернизации и реновации генерирующих мощностей. При этом уровень цен на электрическую энергию должен обеспечивать привлечение необходимого объема инвестиционных ресурсов в отрасль, но не превышать уровень, создающий риски для дальнейшего социально-экономического развития и возможной дезинтеграции Единой энергетической системы Российской Федерации.

Совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, рыночным и экспертным сообществом проработаны основные альтернативные подходы к развитию модели рынков электрической энергии и мощности:

введение новой программы договоров о предоставлении мощности как инструмента регуляторного стимулирования проектов нового строительства и модернизации генерирующего оборудования;

переход на систему долгосрочных прямых договоров между субъектами рынка, стимулирующих инвестиционное финансирование проектов по созданию генерирующих мощностей;

доработка действующей модели рынков и проведение долгосрочного конкурентного отбора мощности на 4 года вперед.

Каждый из рассмотренных подходов имеет свои риски.

Введение новой программы договоров о предоставлении мощности может привести к тому, что государство принимающее решение о структуре, стоимости и эффективности генерирующих мощностей, будет демпфировать риски инвесторов. При этом возможен неоправданный рост стоимости новых мощностей и снижение эффективности инвестиционных решений.

Система свободных двусторонних прямых договоров не может гарантировать привлечение инвестиций при сохраняющемся росте цен. В этом случае могут потребоваться дополнительные меры по обеспечению надежности энергосистемы.

Модель долгосрочных отборов мощности при вмешательстве государства переходит в полностью регулируемый сектор торговли электрической энергией и мощностью, при этом решения об экономической и технической обоснованности инвестиционных программ генерации будут приниматься государством, а риски от их реализации будут нести потребители.

В условиях утвержденного Правительством Российской Федерации плана мероприятий по ограничению конечной стоимости товаров и услуг инфраструктурных компаний при сохранении их финансовой устойчивости и инвестиционной привлекательности на 2013–2014 годы, особую актуальность приобретает оценка ценовых последствий для потребителей при принятии того или иного решения о дальнейшем пути развития модели рынка электрической энергии и мощности.

В настоящее время в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 28.12.2013 № АД-П9-9455 (во исполнение указания Президента Российской Федерации В.В. Путина от 4 декабря 2013 г. № Пр-2847) осуществляется разработка планов внесения изменений в модели рынков электрической и тепловой энергии (с учетом вышеизложенных концептуальных соображений) на ближайшие 3 года с оценкой влияния каждого из решений на эффективность отрасли и на цену электрической и тепловой энергии для конечных потребителей с установленным контрольным сроком исполнения – до 05.03.2014.

В сфере теплоснабжения

Пунктом 1 статьи 8 Федерального закона от 27 июля 2012 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (далее – Закон о теплоснабжении) определен перечень видов цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, подлежащих государственному регулированию.

Из данного перечня следует, что ценообразование в сфере теплоснабжения находится под полным государственным регулированием. Статьей 12 Закона о теплоснабжении предусмотрены возможность и условия перехода в пределах отдельной системы теплоснабжения из состояния рынка, характеризующегося отсутствием конкуренции, в состояние конкурентного товарного рынка с отменой регулирования тарифов по решению органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) по предложению органа местного самоуправления по согласованию с организацией, осуществляющей регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, или по предложению организации, осуществляющей регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, по согласованию с органом местного самоуправления поселения или городского округа и по согласованию с федеральным антимонопольным органом.

Распределение тепловой нагрузки потребителей в системе теплоснабжения между источниками тепловой энергии осуществляется в схеме теплоснабжения по критериям, установленным статьей 18 Закона о теплоснабжении и требованиями к схемам теплоснабжения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2012 г. № 154.

Конкуренция теплоснабжающих организаций на входе в рассматриваемый рынок заключается в конкуренции предлагаемых проектов, которые рассматриваются и обосновываются в схеме теплоснабжения, которая определяет необходимость строительства новых генерирующих мощностей, переключения тепловых нагрузок и вывода из эксплуатации неэффективных и физически устаревших источников тепловой энергии.

Следует отметить, что субъекты малого и среднего предпринимательства на рынках услуг по теплоснабжению могут осуществлять свою деятельность в части распределенной генерации тепловой энергии (индивидуальные источники тепловой энергии вне крупных централизованных систем теплоснабжения) в случае, если это предусмотрено и обосновано в схеме теплоснабжения, а также на рынке сервисных услуг для теплоснабжающих, теплосетевых организаций.

В сфере нефти и нефтепродуктов

В части развития конкуренции на внутреннем рынке нефти и нефтепродуктов можно отметить, что сложившийся в результате последовательной государственной политики производственный потенциал и структура добычи, переработки и транспортировки нефти и нефтепродуктов на базе крупных конкурентоспособных нефтяных компаний с государственным участием в целом надежно обеспечивает глобальные интересы России на мировых энергетических рынках и потребности внутреннего спроса.

В этой связи политика по обеспечению конкуренции в нефтяной отрасли должна быть ориентирована на ее развитие с акцентом на повышение конкурентоспособности конечной продукции и не должна носить дискриминационный характер по отношению к действующим участникам рынка.

В соответствии с законодательством Российской Федерации цены на нефтепродукты не подлежат государственному регулированию, являются свободными и формируются продавцами исходя из складывающегося баланса спроса и предложения на внутреннем рынке и экспортной альтернативы (цена на нефть на мировых рынках за вычетом транспортной составляющей и экспортной пошлины).

Внутренний рынок нефтепродуктов характеризуется сбалансированной конкурентной средой: порядка 30 крупных нефтеперерабатывающих заводов, 4 крупных вертикально-интегрированных компаний, более 65% АЗС принадлежит независимым от ВИНК компаниям.

Вместе с тем совершенствование рыночных отношений и развитие конкуренции, в том числе между ВИНК, содержат потенциал повышения конкурентоспособности и эффективности функционирования отрасли.

Несмотря на значимое влияние четырех крупнейших ВИНК и недостаточную прозрачность взаимоотношений на рынке, цена на нефтепродукты формируется в результате определяющего влияния рыночных факторов (мировые цены, баланс внутреннего спроса и предложения) и мер тарифно-таможенного и налогового регулирования. Отдельные факты нарушения антимонопольного законодательства доминирующими компаниями не меняют фундаментальной картины рыночного ценообразования как в оптовом, так и в розничном сегментах.

Текущая конфигурация рынков нефтепродуктов в России позволяет говорить о потенциале развития конкуренции. Это конкуренция между вертикально-интегрированными компаниями и между вертикальными компаниями и независимыми участниками рынка в нефтепереработке, хранении и реализации нефтепродуктов.

Тенденция проникновения ВИНК на розничные и оптовые рынки в регионы, где доминирующее положение занимает другая ВИНК, очевидно, обладает большим потенциалом для развития конкуренции.

Учитывая длительные инвестиционные циклы строительства НПЗ и разработки месторождений, поле для конкуренции на рынке нефтепродуктов в ближайшее время будет формироваться из объемов нефтепродуктов, реализуемых ВИНК оптом на внебиржевом и биржевом сегментах внутреннего рынка. Покупателями этих объемов выступают независимые сети АЗС, крупные потребители, трейдеры. На розничном рынке АЗС, входящие в сети разных ВИНК, конкурируют между собой и с независимыми от ВИНК сетями автозаправочных станций.

Для улучшения конкурентной среды в этой сфере необходимо обеспечить максимально прозрачную реализацию нефтепродуктов ВИНК как на внебиржевом, так и на биржевом рынках, в том числе для собственных сбытовых подразделений ВИНК.

При этом основным «драйвером» развития конкуренции выступает развитие биржевой торговли нефтепродуктами в Российской Федерации. Механизмы биржевых торгов обеспечивают доступ независимых участников рынка к ресурсам нефтепродуктов ВИНК, а также прозрачное и справедливое ценообразование на нефтепродукты.

Меры по развитию конкуренции в сфере нефтепродуктов должны быть направлены на решение следующих наиболее значимых проблем рынков нефтепродуктов:

1. Отсутствие единых принципов ценообразования на рынках нефтепродуктов в антимонопольном законодательстве. Например, при подходе к расчету индикативной цены на внутреннем рынке нефтепродуктов на основе приведенных мировых цен (net-back) оценка «справедливого» дифференциала к мировой цене нефтяными компаниями и различными федеральными органами исполнительной власти варьируется от «чистого» net-back до net-back +/-20%. При этом и net-back имеет различные варианты расчета.

Нерешенность принципиальных вопросов ценообразования порождает нестабильность на рынке, неоправданные риски поставщиков и ожидания потребителей.

2. Совершенствование налогового законодательства.

3. Необходимость продолжения работы по развитию биржевой торговли нефтепродуктами.

В сфере газа

Следует отметить, что в 2012 году объем добычи газа в Российской Федерации составил 652,6 млрд. куб. м, в 2013 году 668,2 млрд. куб. м с последующим ростом к 2020 году.

В связи с прогнозируемым увеличением доли природного газа в топливно-энергетическом балансе России, а также доли независимых производителей газа приоритетное значение для газовой отрасли приобретает проблема развития конкуренции внутреннего рынка.

Внутренняя экономическая политика в отношении газовой отрасли характеризуется, во-первых, ростом цен на газ. Во-вторых, постепенным снижением доли ОАО «Газпром» в газоснабжении экономики страны.

В настоящее время можно выделить следующие основные проблемы в сфере конкуренции на рынках газа.

1. Низкая рентабельность поставок газа на внутренний рынок.

На внутреннем рынке газа (где реализуют газ все его производители) поддерживается заниженный по сравнению с европейским рынком газа уровень оптовых цен. Во многом это является результатом применения практики "замораживания" (1996–1999 годы) и последующего достаточно жесткого ограничения цен ОАО «Газпром» со стороны регулирующих органов. В результате рентабельность поставок газа на внутренний рынок гораздо ниже, чем поставка на экспорт.

Высокая доля ОАО «Газпром» – основного поставщика газа на внутренний рынок по регулируемым ценам – оказывает «давление» на нерегулируемые цены на газ, поставляемый независимыми производителями.

2. Ограничения по расстоянию транспортировки газа независимыми производителями.

Имеющееся перекрестное субсидирование между ценами на газ и затратами на транспортировку газа по магистральным газопроводам приводит к ограничениям по расстояниям транспортировки газа, на которых экономика поставок положительна.

3. Проблема доступа независимых производителей газа к единой системе газоснабжения.

Структура хозяйственных отношений на российском рынке газа складывается под воздействием высокой степени концентрации ресурсов газа и газотранспортных сетей в собственности ОАО «Газпром». Компании принадлежит газотранспортная система, система диспетчерского управления объемами добычи, транспортировки и переработки газа, а также система подземных хранилищ газа, что позволяет ей выступать в качестве гаранта надежности газоснабжения потребителей Российской Федерации и осуществлять координацию производственно-технологических и коммерческих процессов, обеспечивая работу с потребителями в рамках «одного окна».

Доля независимых производителей на внутреннем рынке газа ежегодно увеличивается. Часть независимых производителей, являющихся собственниками региональных систем газоснабжения, осуществляют свою деятельность в локальных системах газоснабжения, обслуживающих районы, не связанные с ЕСГ, а остальные не имеют собственных газотранспортных систем и используют на основе договоров свободные мощности магистральных газопроводов, принадлежащих ОАО «Газпром». Ряд регионов полностью обеспечивается газом независимых производителей.

Примеры конкретных действий и достигнутых результатов

В сфере электроэнергетики

В 2013 году в рамках плана мероприятий («Дорожная карта») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», утвержденной Правительством Российской Федерации от 28 декабря 2012 № 2579-р был разработан проект Распоряжения Правительства Российской Федерации об утверждении плана мероприятий по развитию конкуренции в сфере электроэнергетики (далее – Проект плана мероприятий).

В данном Проекте плана мероприятий обозначены основные направления развития конкуренции в сфере электроэнергетики, среди них:

- совершенствование процедуры конкурентного отбора мощности;
- снижение барьеров входа на оптовый рынок;
- совершенствование подходов к формированию зон свободного перетока;
- обеспечение коллегиальности принятия решений об установлении ценовых параметров в нерегулируемом сегменте рынка;

разработка концепции формирования конкурентной модели розничных рынков электроэнергии, в том числе единая группа точек поставки в рамках субъекта или зоны гарантирующего поставщика, расширение сферы применения современных инструментов биржевой торговли на розничных рынках, облегчение процедуры смены сбытовой компании, повышение прозрачности розничного ценообразования, введение требований к сбытовым компаниям, в части применения ими систем учета, а также налагаемых на них финансовых обязательств, включая механизм финансовых гарантий;

повышение прозрачности субъектов топливно-энергетического комплекса;

уточнение порядка определения доминирующего положения участников рынка.

В настоящее время Проект плана мероприятий согласован в установленном порядке ФАС России, ФСТ России и направлен на рассмотрение и утверждение в Правительство Российской Федерации.

Также в деятельности по развитию конкуренции в сфере электроэнергетики не менее важен вопрос повышения доступности энергетической инфраструктуры.

В рамках Плана реализации мероприятий («дорожной карты») «Повышение доступности энергетической инфраструктуры», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2012 г. № 1144-р были приняты следующие нормативные правовые акты:

постановление Правительства Российской Федерации от 20.12.2012 № 1354 «О внесении изменений в Правила технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам, к электрическим сетям»;

постановление Правительства Российской Федерации от 05.10.2012 № 1015 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в целях повышения доступности энергетической инфраструктуры»;

постановление Правительства Российской Федерации от 26.08.2013 № 737 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросу осуществления временного технологического присоединения к электрическим сетям»;

постановление Правительства Российской Федерации от 26.07.2013 № 630 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в целях повышения доступности энергетической инфраструктуры»;

постановление Правительства Российской Федерации от 22.11.2012 № 1209 «О внесении изменений в Правила технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам, к электрическим сетям»;

приказ Минэнерго России от 30.09.2013 № 663 «О Единых стандартах качества обслуживания сетевыми организациями потребителей услуг сетевых организаций»;

постановление Правительства Российской Федерации от 09.12.2013 № 1131 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам введения процедуры приема заявок на технологическое присоединение к электрической сети классом напряжения до 10 кВ включительно от лиц, мощность энергопринимающих устройств которых составляет до 150 кВт, через информационно-телекоммуникационную сеть "Интернет" с возможностью отслеживания исполнения заявки в режиме реального времени»;

постановление Правительства Российской Федерации от 31.08.2013 № 758 «О внесении изменений в стандарты раскрытия информации субъектами оптового и розничных рынков электрической энергии»;

постановление Правительства Российской Федерации от 12.10.2013 № 915 «О внесении изменений в Правила технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а

также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам, к электрическим сетям»;

постановление Правительства Российской Федерации от 21.11.2013 № 1047 «О внесении изменений в раздел VII Правил технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам»;

постановление Правительства Российской Федерации от 12.08.2013 № 691 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам технологического присоединения к электрическим сетям».

Вследствие чего в настоящий момент определено 5 этапов, необходимых для осуществления технологического присоединения, срок технологического присоединения сократился, в том числе:

на 30 дней за счет исключения необходимости согласования с Ростехнадзором ввода в эксплуатацию энергетических объектов потребителей электрической энергии. В настоящее время согласование заменено на обязанность потребителя направлять соответствующее уведомление в Ростехнадзор;

на 15 дней за счет сокращения срока направления сетевой организацией потребителю договора технологического присоединения.

В ходе реализации мероприятий, предусмотренных «дорожной картой» удалось сократить общие сроки технологического присоединения к электрическим сетям в отношении потребителей с энергопринимающими устройствами мощностью до 150 кВт:

до 135 дней, в случае если не требуется развитие (реконструкция или строительство) существующих объектов электросетевого хозяйства;

до 195 дней, если такое развитие (реконструкция или строительство) требуется.

Также благодаря внесению изменений был введен механизм рассрочки платежа за технологическое присоединение для заявителей, максимальная мощность энергопринимающих устройств которых составляет свыше 15 и до 150 кВт включительно (с учетом ранее присоединенных в данной точке присоединения энергопринимающих устройств), и увеличены критерии заявителей, которые могут пользоваться этой рассрочкой.

Отменена обязанность потребителя по согласованию проектной документации с сетевой организацией, и для некоторых групп заявителей отменена необходимость согласования технических условий с системным оператором. Принята новая методика определения платы за технологическое присоединение, повышающая прозрачность ее установления, также определены условия многократного использования льготной платы за присоединение. Введена возможность подачи заявителями с мощностью до 150 кВт заявки на технологическое присоединение через информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет» с возможностью отслеживания основных этапов прохождения такой заявки и исполнения договора на технологическое присоединение. Кроме того, усовершенствована процедура перераспределения мощности между потребителями электрической энергии.

Помимо вышеперечисленного, в результате внесения изменений в нормативно-правовые акты Российской Федерации за сетевыми организациями закреплена обязанность обеспечения исполнения единых стандартов обслуживания потребителей при оказании услуг по передаче электрической энергии и технологическому присоединению и раскрытия информации об услугах (процессах), оказываемых потребителю. Полномочиями по утверждению единых стандартов обслуживания потребителей сетевыми организациями наделено Министерство энергетики Российской Федерации. Кроме того, в рамках действующего законодательства РФ в сфере электроэнергетики были закреплены стимулы для сетевых организаций по соблюдению указанных стандартов.

Таким образом, комплексные решения по внесению изменений в отдельные нормативно-правовые акты Российской Федерации, принятые в 2013 году, неизбежно влекут позитивные последствия для конечных потребителей электрической энергии (мощности),

определяя, помимо всего прочего, вектор развития электроэнергетики Российской Федерации в 2014 году, одним из приоритетов которого будет являться повышение качества обслуживания потребителей сетевыми организациями без взимания дополнительной платы за предоставляемые услуги.

В сфере теплоснабжения

В целях развития конкуренции в сфере теплоснабжения Минэнерго России разрабатывает новую модель рынка теплоснабжения с изменением системы регулирования с установлением предельного уровня тарифа «альтернативной котельной», определяющего уровень отказа от централизованного теплоснабжения там, где оно неконкурентоспособно. При этом тариф «альтернативной котельной» – наименьшая цена на тепловую энергию у конечного потребителя, при которой окупается проект строительства новой котельной, замещающей теплоснабжение от централизованных источников.

Тариф «альтернативной котельной» рассчитывается на основе следующих данных:
 утвержденные эталонные параметры, характеризующие котельную (капитальные затраты, операционные затраты, показатели топливной эффективности);
 поправочные коэффициенты для приведения параметров к условиям конкретного региона;
 учет возврата инвестированного капитала в строительство котельной;
 стоимость топлива, топливного баланса тепловых источников в данном населенном пункте.

Модель рынка тепловой энергии предусматривает возможность заключения долгосрочных договоров и основана на следующих принципах:

1. Переход от полного регулирования тарифов на тепловую энергию в сфере теплоснабжения к регулированию только конечной цены посредством определения единой справедливой цены для потребителей тепловой энергии не выше стоимости альтернативного теплоснабжения (далее – цена альтернативной котельной).

2. Отмену регулирования тарифов на тепловую энергию с коллекторов источников тепловой энергии для промышленных потребителей.

3. Изменение роли единой теплоснабжающей организации (ЕТО).

ЕТО становится «одним окном» для потребителей по поставке всех товаров и услуг в границах зоны своей деятельности, ответственным за доведение до потребителей установленной государством справедливой цены и за надежное и качественное теплоснабжение и горячее водоснабжение (далее – ГВС) перед потребителями. Предусматривается передача ЕТО большинства функций, связанных с управлением системой теплоснабжения, которые сейчас осуществляет государство, с усилением требований к публичности и прозрачности деятельности ЕТО. Сохранение за ЕТО всей выгоды от мероприятий по оптимизации и развитию системы теплоснабжения, что обеспечивает прямую ее заинтересованность в эффективном функционировании и развитии системы теплоснабжения.

4. Изменение процедуры назначения ЕТО. Назначение ЕТО вне схем теплоснабжения. Назначение ЕТО в городах с населением 500 тыс. человек и более и наделение ее ответственностью за качество, надежность и развитие системы централизованного теплоснабжения (СЦТ).

5. Усиление ответственности теплоснабжающих организаций за надежность и качество теплоснабжения, ГВС.

6. Введение экономических санкций как основной меры ответственности за невыполнение ЕТО своих функций.

7. Усиление требований к учету тепла потребителями.

8. Введение дополнительных мер по повышению платежной дисциплины потребителей, в том числе исполнителей коммунальных услуг, социально значимых потребителей и потребителей коммунальных услуг.

Принцип ценообразования, основанный на механизме «альтернативной котельной», обсуждался в IV квартале 2012 г. и I квартале 2013 г. на заседаниях рабочей группы по разработке мер государственной политики в сфере теплоэнергетики при Правительственной комиссии по вопросам развития электроэнергетики под председательством Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковича.

Новый принцип ценообразования также обсуждался в I, II кварталах 2013 г. в рамках системы «Открытое Минэнерго» на заседании рабочей группы по развитию рынка теплоснабжения с участием представителей Минэкономразвития России, Минрегиона России, ФСТ России, ФАС России, сообщества потребителей, сообщества производителей и экспертного сообщества.

Принцип регулирования сферы теплоснабжения, основанный на механизме «альтернативной котельной», рассмотрен на Заседании Правительственной комиссии по вопросам развития электроэнергетики под председательством заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковича (протокол от 23 декабря 2013 г. № 12) и был одобрен к реализации, даны соответствующие распоряжения.

В целях исполнения указанных распоряжений Минэнерго России совместно с некоммерческим партнерством «Совет рынка» и представителями сообщества потребителей прорабатывает расчет стоимости тепловой энергии «альтернативной котельной» по составляющим, с учетом региональных особенностей, альтернатив теплоснабжения для различных потребителей и необходимости сбалансирования интересов поставщиков и потребителей тепловой энергии, различных технологических решений, видов топлива.

После завершения разработки модель рынка теплоснабжения будет направлена на согласование в федеральные органы исполнительной власти.

В сфере нефти и нефтепродуктов.

В целях регламентации особенностей реализации на бирже нефтепродуктов и формирования объективного рыночного индикатора на нефтепродукты в соответствии с Федеральным законом от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» приняты следующие нормативные правовые акты:

постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2012 г. № 1035 «Об утверждении критериев регулярности и равномерности реализации товара на бирже для отдельных товарных рынков, на которых обращаются нефть и (или) нефтепродукты»;

постановление Правительства Российской Федерации от 23 июля 2013 г. № 623 «Об утверждении Положения о предоставлении информации о заключенных сторонами не на организованных торгах договорах, обязательства по которым предусматривают переход права собственности на товар, допущенный к организованным торгам, а также о ведении реестра таких договоров и предоставлении информации из указанного реестра», принятое с целью формирования репрезентативных ценовых индикаторов и повышения прозрачности рынков нефти и нефтепродуктов и определяющее порядок регистрации внебиржевых договоров с нефтью и нефтепродуктами (постановление о регистрации внебиржевых сделок);

приказ ФАС России от 26 июня 2012 г. № 409 об утверждении порядка предоставления бирже списка аффилированных лиц хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующем товарном рынке, аккредитованным и (или) участвующим в торгах (в том числе путем подачи заявок на участие в торгах брокеру, брокерам).

Принятие указанных мер позволило в основном сформировать организационную инфраструктуру рынка нефти и нефтепродуктов. Развитие получила биржевая торговля наличным товаром, а также регистрация на бирже фактических внебиржевых сделок. Тем самым была получена достоверная информация о рынке нефтепродуктов фундаментального характера. Дальнейшее совершенствование системы ценообразования на рынке нефти и нефтепродуктов предлагается проводить совместно с участниками рынка и заинтересованными органами власти.

В сфере газа

Ключевыми направлениями развития конкуренции на рынке газа должны стать следующие направления:

1. Совершенствование ценовой политики на внутреннем рынке газа, в том числе доведение уровня внутренних оптовых цен на газ до уровня, обеспечивающего равную доходность поставок газа на внутренний и внешние рынки.

В целях повышения энергоэффективности национальной экономики и обеспечения сбалансированности спроса и предложения на рынке газа в средне- и долгосрочной перспективах Правительством Российской Федерации принято решение о поэтапном достижении оптовыми ценами на газ, реализуемый потребителям в Российской Федерации, уровня, обеспечивающего равную доходность поставок газа на внутренний рынок и на экспорт.

С целью реализации указанного мероприятия каждый год принимаются решения о росте регулируемых оптовых цен на газ для всех категорий потребителей. Повышение общего уровня внутренних цен на природный газ повышает уровень рентабельности поставок газа на внутренний рынок и стимулирует добычу газа независимыми производителями.

2. Создание равных условий доступа к магистральным газопроводам в Российской Федерации для организаций группы лиц ОАО «Газпром» и независимых организаций. В рамках указанного мероприятия предполагается решение основных вопросов доступа к магистральным газопроводам, включая:

- введение существенных условий договора об оказании услуг по транспортировке газа. Реализация указанной меры необходима для нормативного закрепления основных положений договора в целях исключения возможных случаев дискриминации независимых от собственников магистральных газопроводов потребителей услуг по транспортировке газа путем предъявления необоснованных требований со стороны газотранспортных организаций;

- введение определения свободной мощности магистральных газопроводов;

- создание равных условий доступа к указанным мощностям для организаций группы лиц ОАО «Газпром» и независимых организаций.

Введение данного принципа позволит увеличить долю независимых организаций и обеспечить развитие конкуренции на рынке газа, что является необходимым для развития данного рынка.

Вопросы технологического подсоединения должны рассматриваться как составная часть общих правил недискриминационного доступа к магистральным газопроводам.

3. Развитие биржевой торговли газом.

В целях создания рыночных механизмов продажи газа, определения его обоснованной стоимости, а также повышения эффективности использования данного вида энергоресурсов в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2006 г. № 534 «О проведении эксперимента по реализации газа на электронной торговой площадке» принято решение о проведении эксперимента по реализации газа на электронной торговой площадке в 2006–2007 годах. В ходе эксперимента ОАО «Газпром» было разрешено реализовать до 5 млрд куб. м газа по нерегулируемым государством ценам на электронной торговой площадке (далее – ЭТП) при условии продажи независимыми производителями аналогичных объемов газа.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2007 г. № 851 «О продолжении эксперимента по реализации газа на электронной торговой площадке в 2008 году» было принято решение о продолжении указанного эксперимента в 2008 году, а также совершенствовании механизмов его проведения (до 7,5 млрд. куб. м был увеличен максимально возможный объем реализации газа ОАО «Газпром», обществу было разрешено реализовывать на 15% больше газа, чем независимым организациям и т.д.).

Практика осуществления эксперимента по реализации газа на электронной торговой площадке по свободным ценам показала его позитивную роль в отработке системы взаимодействия субъектов рынка между собой, в том числе процедуры оперативного доступа

организаций, участвующих в торгах, к газотранспортной системе ОАО «Газпром», а также прозрачность формирования ценового сигнала. Она позволила добиться существенного прогресса в интеграции технологии электронной торговли с системой управления газоснабжением, отладить механизмы участия независимых производителей в торгах на ЭТП.

С учетом позитивной роли проведенного эксперимента в соответствии с пунктом 6 постановления Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2007 г. № 851 в целях перехода от проведения эксперимента по реализации газа на электронной торговой площадке к реализации газа, добываемого ОАО «Газпром» и его аффилированными лицами, по не регулируемым государством ценам с использованием биржевых технологий на постоянной основе принято Постановление Правительства Российской Федерации от 16.04.2012 № 323 «О реализации природного газа на товарных биржах и внесении изменений в акты Правительства Российской Федерации по вопросам государственного регулирования цен на газ и доступа к газотранспортной системе открытого акционерного общества «Газпром» (далее – постановление). Постановление предусматривается возможность реализации ОАО «Газпром» и его аффилированными лицами (с учетом обеспечения выполнения обязательств по ранее заключенным договорам) газа на товарных биржах в объеме до 12,5 млрд куб. м в 2012 году, до 17,5 млрд куб. м – начиная с 2013 года. При этом в соответствии с постановлением ОАО «Газпром» разрешается реализовывать на товарных биржах газа не более, чем независимым производителям.

Указанные мероприятия по развитию конкуренции на внутреннем рынке газа обеспечат возможность повышения уровня добычи независимых производителей газа и повысят эффективность их присутствия на внутреннем рынке.

Предложения по внесению изменений в нормативные правовые акты, направленные на развитие конкуренции в сферах ответственности Минэнерго России

В сфере нефти и нефтепродуктов

В соответствии с планом мероприятий по реализации мер по развитию конкуренции на отдельных рынках Плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2579-р, приняты или проходят согласительные процедуры следующие нормативные правовые акты:

Принят совместный приказ ФАС России и Минэнерго России от 30 апреля 2013 г. № 313/13/225 «Об утверждении минимальной величины продаваемых на бирже нефтепродуктов и требований к биржевым торгам, в ходе которых заключаются сделки с нефтепродуктами хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующих товарных рынках», который устанавливает минимальную величину продаваемых на биржевых торгах нефтепродуктов, производимых и (или) реализуемых хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующих оптовых товарных рынках, а также лицами, входящими в одну группу лиц с таким хозяйствующим субъектом, и (или) участниками биржевых торгов, которые действуют в интересах и за счет указанных лиц, следующих видов:

- бензинов автомобильных в объеме десяти процентов;
- топлива дизельного в объеме пяти процентов;
- топлива для реактивных двигателей в объеме десяти процентов;
- мазута в объеме двух процентов от объема производства.

В 2013 году объем биржевых торгов нефтепродуктами составил 14,5 млн. тонн около 7% от общего объема производства в 2013 году (для сравнения в 2009 году объем биржевых торгов нефтепродуктами составил порядка 2,9 млн. тонн, в 2010 году – 8,3 млн. тонн, в 2011 году – 11,5 млн тонн, в 2012 году – 9,6 млн. тонн).

Согласно биржевой статистике предложение автомобильных бензинов осуществлялось на всех без исключения базисах, по большинству базисов соблюдались требования к равномерности и регулярности продаж. Доля реализации автобензинов на бирже от

совокупного объема производства составила 12,2%, авиакеросина – 21,3%, дизельного топлива – 7,2%, топочного мазута – 2,2%, соответственно, что превышает требования совместного приказа ФАС России и Минэнерго России.

В целях формирования объективных индикаторов цен на нефтепродукты на основе внебиржевых и биржевых сделок, а также сопоставимых цен зарубежных рынков Минэнерго России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» (далее – законопроект).

В настоящее время статьей 6 Федерального закона «О защите конкуренции» предусмотрен ряд случаев, когда цена товара не может быть монопольно высокой.

В частности в пункте 4 указано, что цена товара не признается монопольно высокой в случае непревышения цены, которая сформировалась в условиях конкуренции на сопоставимом товарном рынке.

Пунктом 5 определено, что цена товара не признается монопольно высокой в случае, если она установлена на бирже при одновременном соблюдении ряда условий.

Пунктом 8 установлено, что при определении монопольно высокой цены товара учитываются биржевые и внебиржевые индикаторы цен, установленные на мировых рынках аналогичного товара.

Вместе с тем в законодательстве Российской Федерации не определено, каким образом должны применяться вышеуказанные индикаторы и как они будут сопоставляться между собой. В результате этого возникает правовая неопределенность.

В 2013 году организации нефтяной отрасли начали подготовку и согласование с ФАС России так называемых «торговых политик», которые призваны урегулировать указанные вопросы. В настоящее время ФАС России согласованы торговые политики реализации на оптовом рынке Российской Федерации автомобильных бензинов и дизельного топлива ОАО «ТНК-ВР Холдинг», ОАО «Газпром нефть», ОАО «АНК «Башнефть».

Вместе с тем указанные торговые политики не имеют юридического статуса, что позволит и в будущем сохранить возможность неоднозначного трактования законодательства.

С целью решения этой проблемы законопроектом предусмотрено:

- установление статуса торговой политики и механизма ее согласования;
- порядок применения индикаторов цен биржевого и внебиржевого рынков, а также мировых цен аналогичного товара;
- общий принцип приведения к сопоставимости индекса мировых цен;
- порядок определения индекса мировых цен к товарам, для которых нет прямой аналогии;
- признание цены, если она находится в диапазоне значений индикаторов цен, определенных в торговой политике организации, согласованной с антимонопольным органом.

Принятие законопроекта позволит существенно сократить административную нагрузку на бизнес и позволит антимонопольным органам сосредоточиться на контроле за другими сферами законодательства в сфере защиты конкуренции, что, следовательно, приведет к повышению эффективности антимонопольного регулирования в Российской Федерации.

В тоже время ФАС России подготовлен проект поправок к проекту федерального закона № 199585-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции», который направлен на регламентацию вопросов, связанных с утверждением и опубликованием правил торговой практики.

В этой связи представляется целесообразным предложения Минэнерго России, отраженные в законопроекте и подготовленные с целью формирования объективных индикаторов цен на нефтепродукты на основе биржевых и внебиржевых сделок и сопоставимых цен зарубежных рынков, а также признания цены, находящейся в диапазоне значений индикаторов цен, определенных в торговой практике организации, согласованной с антимонопольным органом, рыночной учесть при подготовке поправок к проекту федерального закона № 199585-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции».

В части регламентации доступа к магистральной системе нефтепроводов и нефтепродуктопроводов и в целях создания условий деятельности для независимых субъектов рынка нефтепродуктов и повышения эффективности использования мощностей магистральных нефтепроводов и нефтепродуктопроводов ФАС России и Минэнерго России ведется работа по совершенствованию правил обеспечения недискриминационного доступа к услугам естественных монополий по транспортировке нефти (нефтепродуктов) по магистральным трубопроводам в Российской Федерации (соответствующий проект постановления разработан ФАС России).

Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс России)³⁷

Характеристика состояния конкуренции в подведомственных отраслях и сферах деятельности.

Железнодорожный транспорт

В настоящее время рынок услуг железнодорожного транспорта характеризуется наличием двух основных сегментов.

Естественно-монопольный сегмент - перевозки грузов и пассажиров в дальнем следовании и пригородном сообщении железнодорожным транспортом.

Единственным общесетевым грузовым перевозчиком в масштабе всей сети российских железных дорог является ОАО «РЖД», в сфере перевозок пассажиров в пассажирском сообщении дальнего следования крупнейшим перевозчиком является ОАО «Федеральная пассажирская компания» (ОАО «ФПК»), в сфере перевозок пассажиров в пригородном сообщении перевозчиками являются 26 пригородных пассажирских компаний.

В конкурентном сегменте основным видом деятельности являются услуги по предоставлению железнодорожного подвижного состава для грузовых железнодорожных перевозок, которые оказывают операторы железнодорожного подвижного состава и вагоноремонтные компании.

В результате продажи в 2008-2009 годах 17 вагоноремонтных компаний и завершения процедур продажи вагоноремонтных компаний (ВРК-1, ВРК-2, ВРК-3) создана полноценная конкурентная среда в данном сегменте рынка.

Учитывая конфигурацию рынка услуг железнодорожного транспорта, первоочередной задачей является развитие конкуренции на рынке услуг по предоставлению железнодорожного подвижного состава.

Воздушный транспорт

Рынок пассажирских перевозок. С 2009 года пассажирские авиаперевозки в Российской Федерации развиваются устойчивыми темпами, значительно опережая, мировые.

Во многом данные результаты стали возможны благодаря принятым мерам по обеспечению развития конкуренции в сфере авиаперевозок, среди которых снятие с 2007 года административных барьеров доступа на рынки внутренних воздушных перевозок в Российской Федерации, разделение предприятий осуществляющих аэропортовую и перевозочную деятельность, обеспечение доступа к услугам субъектов естественных монополий в аэропортах, сдерживание роста тарифов на услуги субъектов естественных монополий.

На внутренних воздушных линиях перевозку пассажиров осуществляют всего 113 авиакомпаний, из которых на долю 10 крупных перевозчиков в 2013 году приходилось 76,56% объема перевозок пассажиров, в 2012 году - 74,69%, в 2011 году - 65,25 процентов.

Основной объем перевозок осуществляется через Московский авиационный узел (78,4% от общего объема перевозок пассажиров на внутренних линиях).

Всего на внутренних воздушных линиях в 2013 году перевезено 39,2 млн. пассажиров.

³⁷ Письмо Минтранса России от 14.03.2014 № СА-22/2864

В отношении мер по оптимизации цен и тарифов на перевозки воздушным транспортом с 2012 года особое внимание уделялось вопросам, направленным на снижение финансовой нагрузки на авиакомпании, в том числе мерам по:

- снятию предусмотренного ст. 108 Воздушного кодекса Российской Федерации запрета на использование авиаперевозчиками «невозвратных» тарифов;
- исключению из стоимости авиабилетов обязательных услуг по питанию и перевозке багажа.

В целях реализации плана мероприятий («Дорожная карта») по развитию конкуренции и совершенствованию антимонопольной политики подготовлен отдельный план по развитию конкуренции на рынке авиаперевозок, в том числе предусматривающий создание условий для появления бюджетных авиакомпаний, так называемых «low-cost» перевозчиков.

Указанным планом предполагается: введение требований о наличии в крупных аэропортах двух и более поставщиков услуг по отдельным видам наземного обслуживания (обслуживание пассажиров, хранение и заправка авиатопливом); совершенствование порядка возврата провозной платы при отказе пассажира от перевозки в части установления порядка и условий возврата, а также отказа в возврате авиакомпанией денежных средств, уплаченных пассажиром за воздушную перевозку («невозвратные тарифы»); обеспечение допуска иностранных пилотов к управлению воздушными судами российских авиакомпаний; предоставление авиакомпаниям возможности отказаться от включения в тариф услуг по предоставлению питания и напитков в полете; пересмотр норм о бесплатном провозе багажа.

Результатом реализации плана мероприятий стало создание ОАО «Аэрофлот – российские авиалинии» бюджетного перевозчика – авиакомпании «Добролет».

С целью повышения доступности услуг воздушного транспорта для населения реализуются программы субсидирования перевозок пассажиров: с Дальнего Востока в европейскую часть страны и в обратном направлении, из Калининградской области в европейскую часть страны, а также несколько программ субсидирования региональных перевозок: в Приволжском федеральном округе; на территории Северо-Западного, Сибирского, Уральского, Дальневосточного федеральных округов.

В дополнение к действующим программам в июле 2013 г. начата работа по программе субсидирования региональных воздушных перевозок пассажиров на территории Российской Федерации, направленной на формирование региональной маршрутной сети Российской Федерации.

В результате принятых мер государственной поддержки региональных перевозок (субсидирование воздушных перевозок и субсидирование обновления и расширения парка воздушных судов), объем внутренних региональных авиаперевозок (за исключением маршрутов, пунктом назначения/отправки которого является г. Москва) составил 8,46 миллионов пассажиров в год.

Данные государственного статистического наблюдения по итогам 2013 года показывают, что 14 наиболее крупных по объемам перевозок российских авиакомпаний перевезли более 86% пассажиров, перевезенных всеми российскими авиакомпаниями.

Таким образом, исходя из положений статьи 5 Федерального закона «О защите конкуренции», на рынке перевозок пассажиров воздушным транспортом, осуществляемых российскими авиакомпаниями, отсутствуют авиакомпания или группа авиакомпаний, занимающих доминирующее положение, поскольку и по итогам 2013 года доля групп из 3 и 5 наиболее крупных авиакомпаний не превышает соответственно 50% и 70% рынка пассажирских авиаперевозок.

В 2013 году Росавиацией было выдано:

- 591 допуск к выполнению международных регулярных пассажирских перевозок;
- 16 допусков к выполнению международных регулярных перевозок грузов;
- 379 допусков к выполнению международных нерегулярных (чартерных) пассажирских перевозок.

В этой связи, полагаем возможным признать состояние конкурентной среды на рынке перевозок пассажиров, осуществляемых российскими авиакомпаниями, удовлетворительным.

Хозяйственными обществами, более 50% акций которых находится в собственности Российской Федерации и которые осуществляют авиаперевозки пассажиров, являются ОАО «2-ой Архангельский объединенный авиаотряд», осуществляющее также аэропортовую деятельность, и ОАО «Аэрофлот – российские авиалинии».

Отчуждение профильных активов ОАО «2-ой Архангельский объединенный авиаотряд» в сфере авиационной техники нецелесообразно, поскольку парк авиапредприятия состоит из невостребованных рынком физически и морально устаревших образцов самолетов и вертолетов (Ми-8Т, Ми-8МТВ, Ми-26Т и Ан-2, за исключением самолета Л-410УВП-Э), которыми осуществляются социально значимые авиаперевозки.

Подавляющая часть профильных материальных активов ОАО «Аэрофлот – российские авиалинии», обеспечивающих успешную операционную деятельность авиакомпании и генерирующих основные доходы и денежные потоки, не является его собственностью и находится у него на праве платного временного владения и пользования (финансового или операционного лизинга). По прогнозу, отчуждение собственной части профильных активов авиакомпании скорее приведет только к негативным последствиям для неё, поскольку нанесет ущерб позитивному экономическому эффекту масштаба деятельности.

Кроме того, в соответствии с Прогнозным планом (программой) приватизации федерального имущества и основными направлениями приватизации федерального имущества на 2014-2016 годы, утвержденными распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.07.2013 № 1111-р, до 2016 года планируется также сокращение доли участия Российской Федерации в уставном капитале ОАО «Аэрофлот - российские авиалинии» до 25% плюс 1 акция.

Рынок аэропортовых услуг. Применительно к рынку аэропортовых услуг вопросы развития конкуренции актуальны в части обеспечения наземного обслуживания авиакомпаний на территории отдельно взятого аэропорта, привлечения транзитных потоков, в том числе между аэропортами, расположенными в одном мегаполисе.

В 43% аэропортов федерального значения весь комплекс аэропортовых услуг выполняется одним лицом - главным оператором аэропорта.

В целях защиты интересов потребителей услуг в аэропортах в 2009 году Правительством Российской Федерации были утверждены разработанные ФАС России совместно с Минтрансом России Правила доступа к услугам в аэропортах, которыми определены равные условия оказания услуг потребителям, приоритетность оказания услуг, стандарты раскрытия информации об услугах, порядок разрешения споров.

За счёт практики применения аэропортами правил обеспечения доступа к услугам субъектов естественных монополий в течение 2,5 лет произошло существенное улучшение ситуации в аэропортах. Формируется конкурентная среда в отдельных сегментах рынков услуг по наземному обслуживанию, на которых в настоящее время работают от 2 до 7 операторов. Альтернативные операторы приходят в такие сферы, как инженерно-авиационное обеспечение авиационной техники и техническое обслуживание воздушных судов, клининг (очистка, уборка) и экипажировка воздушных судов, услуги по обеспечению бортовым питанием пассажиров, обработке багажа, грузов, почты, обслуживанию деловой авиации, услуги по авиатопливообеспечению.

Государственному регулированию на услуги субъектов естественных монополий в аэропортах подлежат следующие услуги: обеспечение взлета, посадки и стоянки воздушных судов, предоставление аэровокзального комплекса, обеспечение авиационной безопасности, обслуживание пассажиров, обеспечение заправки воздушных судов авиационным топливом и хранение авиационного топлива, в соответствии с Перечнем услуг субъектов естественных монополий в аэропортах, цены (тарифы, сборы) на которые регулируются государством, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 23.04.2008 №293.

Процедура принятия ФСТ России решений по определению (установлению) цен (тарифов) и (или) их предельных уровней в сфере деятельности субъектов естественных монополий, строго регламентирована, носит заявительный характер и осуществляется на основании пункта 4 Порядка рассмотрения вопросов по установлению (изменению) цен (тарифов, сборов) или их предельного уровня на услуги субъектов естественных монополий в транспортных терминалах, портах, аэропортах и услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей, а также перечней документов, предоставляемых для их установления (изменения), утвержденного приказом ФСТ России от 24.06.2009 № 135-т/1.

С 2011 года не подлежали пересмотру ставки сборов за аэронавигационное обслуживание, действующие ставки сбора были утверждены приказом ФСТ России от 06.07.2010 № 141-т/3.

Во избежание последующего резкого роста ставок, который может привести к негативным социально-экономическим последствиям для пользователей воздушного пространства, в ФСТ России направлено предложение по плановому поэтапному росту стоимости аэронавигационного обслуживания ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» на минимально необходимый ежегодный рост ставок сборов на 8% ежегодно до 2018 г.

По федеральным казенным аэропортовым предприятиям признается необходимость роста ставок за аэропортовое обслуживание в условиях действующей нормативной базы по сертификации аэропортов, однако их рост предлагается ограничить уровнем, не превышающим инфляцию за предыдущий год.

Состояние конкуренции в сфере топливозаправочных компаний. В настоящее время в гражданской авиации имеется 8 аэропортов с объемом обслуживания 2 и более млн. пассажиров в год - Шереметьево, Внуково, Домодедово, Пулково (Санкт-Петербург), Кольцово (Екатеринбург), Сочи, Краснодар, Толмачево (Новосибирск).

По состоянию на конец 2013 года обстановка по созданию альтернативных ТЗК в указанных аэропортах следующая:

- в аэропортах Владивосток, Внуково, Шереметьево, Толмачево имеются альтернативные топливозаправочные компании;

- в аэропорту Пулково ОАО «Аэропорт Пулково» при участии ООО «Воздушные Ворота Северной столицы» проводятся соответствующие мероприятия по созданию альтернативного ТЗК. Выделен участок земли под строительство нового топливозаправочного комплекса. Начаты работы по проектированию объектов ТЗК. Ввод в эксплуатацию объектов запланирован на 2014-2015г.;

- в аэропорту Кольцово (Екатеринбург) в создании альтернативного ТЗК принимает участие ООО «АИР». В настоящее время между ОАО «Аэропорт Кольцово» и ООО «АИР» заключены договоры аренды земельных участков в районе аэродрома Екатеринбург (Кольцово) под строительство ТЗК, одновременно ОАО «ПИ и НИИ ВТ «Ленаэропроект» выполнен проект строительства топливозаправочного комплекса. Ввод в эксплуатацию указанного объекта запланирован на 2014 год;

- в аэропорту Домодедово подписан договор между ЗАО «Домодедово Фьюэл Сервисиз» и ЗАО «Шелл и Аэрофьюэлз» о передаче в аренду части пунктов налива и резервуаров склада ГСМ. В настоящее время Росавиацией ЗАО «Шелл и Аэрофьюэлз» выдан Сертификат соответствия на проведение работ только по заправке воздушных судов. Для выполнения полного перечня работ по авиатопливообеспечению воздушных перевозок ЗАО «Шелл и Аэрофьюэлз» продолжаются работы по получению лицензии на эксплуатацию взрывоопасных производственных объектов (требование Федерального закона № 116-ФЗ от 21.07.1997 г. «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»).

В аэропорту Домодедово в стадии завершения создание альтернативной топливозаправочной компании ООО «ЛУКОЙЛ-АЭРО-Домодедово». В настоящее время ведутся работы по получению лицензии на эксплуатацию взрывоопасных производственных объектов (требование Федерального закона № 116-ФЗ от 21.07.1997 г. «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»).

В аэропортах Краснодар и Сочи из-за сложившейся инфраструктуры выделение земельных участков на территории аэропорта под строительство альтернативного ТЗК не представляется возможным.

Аналогичная ситуация по выделению земельных участков для создания альтернативных ТЗК сложилась во многих аэропортах гражданской авиации.

Учитывая изложенное, с учетом мировой практики, представляется целесообразным заинтересованным нефтяным компаниям проработать вопрос выделения земельных участков за территорией аэропортов под строительство альтернативных ТЗК с администрациями соответствующих субъектов Российской Федерации.

Автомобильный транспорт

Масштаб деятельности субъектов малого предпринимательства является важным индикатором развития конкуренции в определенной сфере деятельности.

Анализ статистических данных показывает, что на автомобильном транспорте удельный вес малых предприятий и индивидуальных предпринимателей в услугах пассажирского автомобильного транспорта общего пользования выше 50%, грузового транспорта - выше 60%.

Количество грузовых автомобилей в индивидуальной собственности граждан увеличилось за последние годы и составило по состоянию на 1 января 2013 года около 57 % (3,27 млн.штук) от всего парка грузовых автомобилей.

Для обслуживания населения на маршрутах общего пользования на конец декабря 2013 года «службой заказчика» на регулярной основе привлекалось более 68 тыс. автобусов, в том числе принадлежащих:

- физическим лицам - более 56 тыс. автобусов (82%);
- юридическим лицам других отраслей экономики - 3 тыс. автобусов (5%);
- юридическим лицам - малым автопредприятиям подотрасли «Автомобильный транспорт» - около 9 тыс. автобусов (13%).

Кроме того, перевозки пассажиров осуществляли около 800 субъектов малого предпринимательства, работающие без «службы заказчика».

Таким образом, уровень конкуренции на автомобильном транспорте является высоким.

Водный транспорт

Анализ рынка услуг в морских, речных портах и на внутренних водных путях Российской Федерации, практика осуществления государственного регулирования деятельности субъектов естественных монополий, оказывающих услуги в морских, речных портах и на внутренних водных путях Российской Федерации, показывают развитие конкуренции на рынке данных услуг в европейской части Российской Федерации, особенно в портах, имеющих железнодорожное и автомобильное сообщение с центральными регионами страны.

Наличие государственного тарифного регулирования в настоящее время тормозит дальнейшее развитие конкуренции в портовом секторе в Российской Федерации.

Регулирование не способствует привлечению частных инвестиций в строительство новых портов и модернизацию действующих, так как инвесторы (банки) не могут просчитывать прибыль на вложенный капитал, которая зависит от величины тарифа, установленного регулирующим органом. Кроме того, отсутствуют гарантии получения достаточной прибыли, чтобы окупить капитальные вложения.

Регулирование тарифов не позволяет стивидорной компании приобретать за счет кратковременного повышения тарифов при благоприятной конъюнктуре рынка современное прогрессивное перегрузочное оборудование, которое быстро окупится, а затратный принцип регулирования тарифов стимулирует субъект естественной монополии увеличивать затраты, так как при этом пропорционально увеличивается объем прибыли при фиксированном нормативе рентабельности.

Кроме того, регулирование тарифов не позволяет крупным стивидорным компаниям, которые перерабатывают стратегические для Российской Федерации грузопотоки, более гибко реагировать на изменения спроса и предложения на рынке, что приводит к поражению в борьбе за новые грузопотоки с зарубежными стивидорами.

Жесткая внутрипортовая и межпортовая конкуренция не только минимизирует тарифы на погрузо-разгрузочные работы, но и обеспечивает высокое качество работ, в данном случае, сохранность грузов и минимальное время погрузки-разгрузки.

В соответствии с пунктом 2 протокола совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковича от 3 октября 2012 г. № АД-П9-82пр ФСТ России поручено в установленном порядке приступить к рассмотрению вопроса об изменении государственного регулирования (неприменении ценового регулирования) в отношении субъектов естественных монополий, оказывающих услуги по предоставлению причалов, погрузке, выгрузке и хранению грузов в морских портах Российской Федерации, за исключением портов Беринговский, Диксон, Дудинка, Игарка, Мезень, Нарьян-Мар, Певек, Провидения, Тикси, Хатанга, Эгвекинот, Амдерма, Анадырь, Александровск-Сахалинский, Корсаков, Магадан, Москальво, Мыс Лазарева, Невельск, Николаевск-на-Амуре, Ольга, Охотск, Петропавловск-Камчатский, Поронайск, Холмск, Шахтерск.

Во исполнение данного поручения ФСТ России и Минтранс России проводится работа по анализу деятельности субъектов, оказывающих услуги по погрузке и выгрузке, хранению грузов в морских портах, и формируются предложения по переходу рынка таких услуг из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка.

Приказом ФСТ России от 5 февраля 2013 г. № 20-т/2 отменено ценовое регулирование на услуги по погрузке и выгрузке, хранению грузов в отношении:

- ОАО «Таганрогский морской торговый порт»;
- ОАО «Приазовье»;
- ОАО «Таганрогский судоремонтный завод».

Приказом ФСТ России от 5 февраля 2013 г. № 22-т/3 отменено ценовое регулирование на услуги по погрузке и выгрузке, хранению грузов в отношении:

- ООО «Темрюкское управление морского транспорта»;
- ООО «КГС-порт».

Приказом ФСТ России от 5 февраля 2013 г. № 24-т/4 отменено ценовое регулирование на услуги по погрузке и выгрузке, хранению грузов в отношении ОАО «Архангельский морской торговый порт».

Приказом ФСТ России от 26 марта 2013 г. № 52-т/1 отменено ценовое регулирование на услуги по погрузке и выгрузке (кроме нефти и нефтепродуктов), хранению грузов в отношении:

- ОАО «Новороссийский морской торговый порт»;
- ОАО «Новорослесэкспорт»;
- ОАО «Новороссийский судоремонтный завод»;
- ОАО «Новороссийское узловое транспортно-экспедиционное предприятие».

Приказом ФСТ России от 26 марта 2013 г. № 53-т/2 отменено ценовое регулирование на услуги по погрузке и выгрузке, хранению грузов в отношении:

- ОАО «Калининградский морской торговый порт»;
- ФГУП «Калининградский морской рыбный порт»;
- ФГУП «Росморпорт» (в морском порту Калининград).

Приказом ФСТ России от 14 августа 2013 г. № 158-т/1 отменено ценовое регулирование на услуги по погрузке и выгрузке, хранению грузов, предоставлению причалов в отношении:

- ОАО «Туапсинский МТП»;
- ООО «РН-Туапсенефтепродукт»;
- ОАО «Новороссийский морской торговый порт» (нефть и нефтепродукты);
- ОАО «ИПП»;
- ОАО «Азовский морской порт»;

- ЗАО «Геленджикский морской порт»;
- ОАО «Ейский морской порт»;
- ОАО «Ростовский порт»;
- ОАО «Сочинский морской торговый порт»;
- ООО «Порт Сочи Имеретинский».

Приказом ФСТ России от 19 ноября 2013 г. № 214-т/2 отменено ценовое регулирование на услуги по погрузке и выгрузке, хранению грузов, предоставлению причалов в отношении:

- ЗАО «Петербургский нефтяной терминал»;
- ОАО «Морской порт Санкт-Петербург»;
- ЗАО «Контейнерный терминал Санкт-Петербург»;
- ЗАО «Нева-Металл»;
- ЗАО «Первый контейнерный терминал»;
- ОАО «Коммерческий центр, транспорт и лес»;
- ОАО «Петролеспорт»;
- ООО «Балтийский порт»;
- ООО «Морской рыбный порт»;
- ООО «Сетос-Сервис»;
- ООО «Невские Ворота»;
- ООО «Приморский торговый порт»;
- ООО «Порт Выборгский»;
- ООО «Порт Высоцкий»;
- ОАО «РПК-Высоцк «Лукойл-П»;
- ОАО «Ростерминалуголь»;
- ФГУП «Росморпорт» (в морском порту Усть-Луга).

При этом данные субъекты естественных монополий не исключаются из реестра субъектов естественных монополий на транспорте, в отношении которых осуществляется государственное регулирование и контроль, и будут обязаны предоставлять ежеквартально (ежегодно) информацию о применяемых тарифах на оказываемые услуги по установленной форме.

Применение указанного метода регулирования, с одной стороны, обеспечит прозрачность деятельности субъектов естественных монополий, в том числе за счет сохранения действия в отношении данных организаций положений Федерального закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях», с другой стороны, позволит субъектам естественных монополий проводить гибкую тарифную политику, исходя из складывающейся конъюнктуры рынка.

Дорожное хозяйство

На базе Федерального дорожного агентства созданы и активно действуют Рабочая группа по развитию сети объектов дорожного сервиса вдоль автомобильных дорог общего пользования федерального значения (приказ Федерального дорожного агентства от 10 апреля 2013 г. № 90) и Экспертный совет при Рабочей группе.

Рабочей группой Федерального дорожного агентства по развитию сети объектов дорожного сервиса вдоль автомобильных дорог общего пользования федерального значения с участием коллегиальных органов разработан проект Концепции развития объектов дорожного сервиса вдоль автомобильных дорог общего пользования федерального значения (далее – Концепция).

Концепция развития системы дорожного сервиса позволит начать поэтапное развитие сети многофункциональных дорожных зон на территории всех автомобильных дорог общего пользования федерального значения. Предполагается, что новые сервисные центры обеспечат широкий набор сервисных услуг, безопасность автомобилистов и сохранность грузов. Кроме того, они могут стать опорными точками экономического развития окружающих автострады регионов.

В связи с этим целями Концепции является:

- определение условий и мероприятий по развитию качественного дорожного сервиса вдоль автомобильных дорог;
- формирование условий для развития предпринимательства (в том числе малого и среднего) в сфере дорожного сервиса как в границах полос отвода, так и в границах придорожных полос автомобильных дорог;
- создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в развитие придорожной инфраструктуры;
- модернизация существующей и развитие современной придорожной инфраструктуры на автомобильных дорогах;
- повышение качества обслуживания пользователей автомобильных дорог;
- создание условий для повышения уровня безопасности пользования автомобильными дорогами;
- создание условий для повышения транспортной мобильности населения, развитие внутреннего автотуризма;
- социально-экономическое развитие территорий, создание опорных точек экономического роста, а также условий для создания новых рабочих мест различной квалификации и специализации.

Задачи Концепции:

- формирование условий для развития высококачественного дорожного сервиса на автомобильных дорогах различных категорий;
- создание правовой базы, способствующей привлечению в развитие дорожного сервиса малого и среднего предпринимательства, а также повышению заинтересованности местных и региональных властей в создании дополнительных стимулов для развития малого предпринимательства в области дорожного сервиса на местах и повышению социальной привлекательности региона (территории);
- снижение затрат государственного бюджета на поддержку и содержание системы дорожного сервиса;
- стандартизация требований к объектам дорожного сервиса (далее – ОДС) в целях обеспечения пожарной, санитарной, транспортной безопасности объектов и пользователей дорог;
- создание комфортных условий для участников дорожного движения на автомобильных дорогах в части пользования услугами ОДС;
- содействие переходу стихийно созданных ОДС в правовое поле;
- создание условий для строительства современных ОДС, а также многофункциональных комплексов высокого уровня обслуживания с организацией подъездных путей и подведением необходимых коммуникаций к таким ОДС и комплексам;
- создание условий для расширения спектра предоставляемых услуг на существующих ОДС;
- создание системы информирования участников дорожного движения об ОДС, предоставляемых ими услугах и их качестве.

Самостоятельной задачей работы по развитию сети ОДС должно являться осуществление ее реализации на основе системного подхода, определяющего единые стандарты и требования к ОДС, механизмы предоставления земельных участков полосы отвода, и т.д., что должно способствовать как упрощению процедур согласования, так и обеспечению надлежащего контроля за соблюдением установленных стандартов.

Примеры конкретных действий и достигнутых результатов по развитию конкуренции

Железнодорожный транспорт

В рамках реализации мероприятий по развитию конкуренции в сфере услуг по предоставлению железнодорожного подвижного состава проведена следующая работа.

В соответствии с положениями статьи 2 Федерального закона «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» основы правового регулирования деятельности операторов и их взаимодействия с перевозчиками при перевозках железнодорожным транспортом грузов, порожних грузовых вагонов и контейнеров, не принадлежащих перевозчику, должны регулироваться актом Правительства Российской Федерации.

Во исполнение указанного положения постановлением Правительства Российской Федерации от 25.07.2013 № 626 утверждено Положение об основах правового регулирования деятельности операторов железнодорожного подвижного состава и их взаимодействия с перевозчиками при перевозках грузов.

Указанным Положением закреплены основные положения о взаимодействии операторов с участниками перевозочного процесса и клиентами на основе заключаемых между ними договоров.

В 2012-2013 гг. транспортным сообществом реализовывались мероприятия по созданию клиентоориентированного, рыночного механизма сбыта услуг по предоставлению железнодорожного подвижного состава для перевозки.

Решение данной задачи осуществлялось в два этапа:

первый этап - разработка, апробирование и внедрение в эксплуатацию электронной торговой системы, как основного инструмента операторского сегмента СРО НП «Совет операторов железнодорожного транспорта»;

второй этап - расширение функционала электронной торговой системы, повышение роли электронной торговой системы в совершенствовании рыночных отношений в операторском сегменте, вовлечение в оборот в рамках торговой системы большей части коммерческих сделок, совершаемых операторами железнодорожного подвижного состава, формирование единых стандартов работы в рамках электронной торговой системы, а также обеспечение взаимосвязанного функционирования обоих сегментов коммерческой инфраструктуры рынка железнодорожного транспорта в условиях внедрения новой технологии управления перевозочным процессом.

На первом этапе под эгидой НП «Совет участников рынка услуг операторов железнодорожного подвижного состава» разработана и запущена в эксплуатацию электронная система «Фабрикант Рейл», созданная на базе торгового портала «Фабрикант».

Ожидаемыми эффектами работы торговой площадки являются:

формирование открытых цен на услуги операторов, что позволит повысить прозрачность операторского рынка;

повышение уровня информативности о спросе и предложении на рынке операторских услуг;

повышение уровня доступности операторских услуг;

повышение стабильности функционирования рынка услуг операторов.

Кроме того, в 2013 году в рамках реализации мероприятий плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» в части железнодорожного транспорта (подпункт «б» пункта 4) Минтранс России внесен в Правительство Российской Федерации проект распоряжения Правительства Российской Федерации «Об утверждении Плана мероприятий по развитию конкуренции на железнодорожном транспорте».

Проект Плана содержит комплекс мер по развитию конкуренции на железнодорожном транспорте на следующих направлениях:

- совершенствование технологической модели управления грузовыми вагонами, в том числе в части, касающейся внедрения эффективной технологии управления вагонным парком в условиях множественности операторов подвижного состава и отсутствия инвентарного парка;

- развитие конкуренции в перевозочной деятельности, в том числе в части, касающейся оценки целесообразности, последовательности и сроков реализации мероприятий по созданию локальных перевозчиков;

- развитие конкуренции в сфере пассажирских перевозок в целях повышения качества и доступности транспортных услуг для населения, сокращения издержек перевозчика, создание основ для развития конкуренции в сфере перевозок пассажиров;

- модернизация железнодорожной инфраструктуры общего пользования в целях развития инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, ликвидации инфраструктурных ограничений экономического роста, привлечения частных инвестиций в развитие инфраструктуры железнодорожного транспорта;

- формирование правовых основ для обеспечения безопасности функционирования железнодорожного транспорта.

Реализация комплекса мер, предусмотренных проектом распоряжения, позволит продолжить преобразования в железнодорожной отрасли, осуществляющиеся в соответствии с Программой структурной реформы на железнодорожном транспорте, Целевой моделью рынка грузовых железнодорожных перевозок на период до 2015 года и Планом мероприятий по её реализации, а также создаст условия для устойчивого дальнейшего функционирования железнодорожного транспорта.

Воздушный транспорт

Авиатопливо продолжает оставаться основной статьей расходов авиакомпаний при осуществлении перевозок. Сформирована нормативно-правовая база, направленная на развитие биржевой торговли, формирование рыночных цен на биржевых торгах на нефтепродукты.

Основным документом, определяющим дальнейший план действий по развитию конкуренции в сфере авиаперевозок на ближайшую перспективу является План мероприятий («Дорожная карта») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 № 2579-р.

В целях введения требования о наличии в крупных аэропортах (исходя из определенного размера пассажиропотока) 2-х и более поставщиков услуг по отдельным видам наземного обслуживания (обслуживание пассажиров, хранение и заправка авиатопливом) ФАС России совместно с Минтрансом России разработан и внесен в Правительство Российской Федерации проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в порядок доступа к услугам субъектов естественных монополий в аэропортах», утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 22.07.2009 № 599.

Для введения в Российской Федерации практики невозвратных тарифов Минтрансом России подготовлен и внесен в Правительство Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 103, 107 и 108 Воздушного кодекса Российской Федерации», предусматривающий использование невозвратных тарифов, что повысит конкурентоспособность наших авиакомпаний на международных рынках и введет сегмент билетов с более низким тарифом.

В качестве мероприятий для появления в Российской Федерации лоукостеров Минтрансом России утвержден приказ и направлен на государственную регистрацию в Минюст России, предусматривающий предоставление авиакомпании возможности отказаться от включения в тариф услуг по предоставлению питания и напитков в полете, а также подготовлен и письмом от 10.12.2013 № ОБ-10/15077 внесен в Правительство Российской Федерации в установленном порядке проект федерального закона, предусматривающий возможность исключения из тарифа на воздушную перевозку расходов, связанных с перевозкой багажа при его отсутствии.

Важнейшим вопросом развития конкуренции на рынке международных перевозок является либерализация межправительственных соглашений о воздушном сообщении в части снятия ограничений по числу перевозчиков, установленных маршрутов, частот и тарифам.

Так, с Великобританией сняты ограничения по количеству частот на всех маршрутах кроме линий Москва/Санкт-Петербург - Лондон, где дальнейшее развитие сдерживается отсутствием СЛОТов в аэропорту Хитроу.

На консультациях авиационных властей с Италией и Францией в целях либерализации воздушного сообщения достигнуты договоренности об увеличении количества авиапредприятий на линиях Москва - Рим/Милан и Москва - Париж.

Согласована отмена обязательного условия о согласовании чартерных полетов с назначенными авиаперевозчиками на договорных линиях из России в Болгарию и на Кипр.

Между Россией и Кипром установлена договоренность о введении второго авиаперевозчика на линиях Москва/Санкт-Петербург - Пафос/Ларнака.

С Грецией согласовано увеличение количества назначенных авиаперевозчиков и частот полетов: Москва - Салоники - 3 авиакомпании и 28 рейсов в неделю; Москва - Афины/Ираклион/Родос - 2 авиакомпании и 21 рейс соответственно.

С целью развития региональных авиаперевозок, российские авиационные власти добавили 7 дополнительных российских городов для полетов турецких авиакомпаний. Введена возможность назначения второго перевозчика из Москвы в Стамбул и Анталию.

Сняты ограничения по количеству назначенных авиапредприятий и количеству полетов между Владивостоком и пунктами на территории Республики Корея для каждой из Сторон, расширены возможности российских и корейских авиакомпаний по полетам на условиях совместного использования кодов.

В воздушном сообщении с Сингапуром произведен обмен правами пятой свободы воздуха на десяти маршрутах, однако сингапурский авиаперевозчик использует эти права только на маршруте Москва - Хьюстон.

На авиационном рынке стран СНГ Минтранс России выступил с инициативой по либерализации рынка транспортных услуг, в связи с чем, в адрес авиационных властей стран СНГ были направлены письма с предложением, принять согласованное решение о снятии имеющихся ограничений по эксплуатации договорных авиалиний. Это связано с тем фактом, что российские авиаперевозчики имеют более прочное положение на рынке, чем авиакомпании стран СНГ, и либерализация воздушного сообщения со странами СНГ более выгодна российским компаниям, которые, в этом случае, будут доминировать на рынке.

С Молдавией сняты все ограничения на договорных маршрутах, кроме линии Москва - Кишинев, где ограничения будут сняты начиная с зимнего сезона 2014/2015 г.

Согласно российско-белорусским договоренностям ограничения по количеству назначенных авиаперевозчиков на паре городов, частот полетов и пунктов на территории двух государств, за исключением маршрута Москва - Минск, отсутствуют.

В феврале 2013 года Минтранс России предложил Казахстану в качестве эксперимента для дальнейшего анализа рынка снять с лета 2013 г. ограничения по количеству полетов из городов России в Караганду. Казахстанская сторона согласилась увеличить количество назначенных авиаперевозчиков на указанном направлении до трех, а количество рейсов в неделю - до 14. В результате пассажиропоток за летний период на линии Москва - Караганда вырос на 45 %, а на линии Санкт-Петербург - Караганда - на 9,33 %.

Ожидаемый эффект от реализации предлагаемых мер - это снижение стоимости перевозки до 20 %, а с учетом дополнительной коммерческой возможности по применению невозвратных тарифов и перевозки коммерческих грузов до 23 процентов.

Предложения по внесению изменений в нормативные правовые акты, направленные на развитие конкуренции в сферах ответственности федерального органа исполнительной власти

Железнодорожный транспорт

Развитие конкуренции на железнодорожном транспорте потребует внесения изменений в Федеральный закон «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» в части установления основ правового регулирования деятельности операторов железнодорожного

подвижного состава, контейнеров и принятия федерального закона «Об организации регулярного пассажирского железнодорожного сообщения в Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», основная идея которого заключается в формировании новой модели организации обслуживания населения железнодорожным транспортом.

Указанные законопроекты в настоящее время находятся в Правительстве Российской Федерации.

Воздушный транспорт

В целях ликвидации дефицита летного состава и повышения конкуренции на рынке труда, Минтранс России разработан и внесен в Правительство Российской Федерации проект федерального закона, предусматривающий снятие ограничений на использование иностранных граждан в качестве членов экипажей воздушных судов.

Водный транспорт

Пунктом 3 протокола совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковича от 3 октября 2012 г. № АД-П9-82пр поручалось представить в Правительство Российской Федерации предложения по внесению изменений в законодательство по вопросу прекращения (сокращения) государственного регулирования цен (тарифов, сборов) на услуги субъектов естественных монополий в морских портах при условии сохранения требований по установлению изъятий ограничительного характера для иностранных инвесторов и для группы лиц, в которую входит иностранный инвестор, при их участии в уставных капиталах хозяйственных обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, и (или) совершении ими сделок, влекущих за собой установление контроля над указанными хозяйственными обществами, в соответствии с Федеральным законом от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Такая работа в настоящее время проводится ФАС России, Минтранс России и Минэкономразвития России.

Соответствующие мероприятия включены в проект распоряжения Правительства Российской Федерации об утверждении плана мероприятий по развитию конкуренции в сфере услуг портов (далее – проект распоряжения), разработанный Минтранс России во исполнение пункта 4 Плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2579-р.

Согласно Федеральному закону от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» не допускается сдерживание экономически оправданного перехода сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка. Проектом распоряжения предусматривается комплекс мероприятий, направленных на исключение операторов морских терминалов, оказывающих услуги в морских портах по предоставлению причалов, погрузке, выгрузке и хранению грузов и осуществляющих деятельность в морских портах, расположенных в географических границах рынка указанных услуг с развитой конкуренцией, из реестра субъектов естественных монополий.

Кроме того, проектом распоряжения предусматриваются мероприятия по совершенствованию законодательства, регулирующего стивидорную деятельность, а также мероприятия по проведению федеральными органами исполнительной власти совместно с отраслевыми организациями анализа и мониторинга деятельности в портах и подготовка предложений по результатам проведения данных работ.

Реализация большинства мероприятий, предусмотренных проектом распоряжения, направлена на повышение инвестиционной привлекательности отрасли, тем самым обеспечивая дальнейшее развитие конкуренции в ней и снятие инфраструктурных ограничений для развития экономики Российской Федерации, что, в свою очередь, обеспечит предпосылки

для увеличения доходов бюджетов всех уровней как от работы самих портов, так и доходов от других отраслей, использующих порты для транспортировки товаров, продукции, сырья.

Принятие проекта распоряжения не повлечет за собой изменения объема полномочий и компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также выделения дополнительных ассигнований из соответствующих бюджетов и сокращения доходной части соответствующих бюджетов.

Письмом Минтранса России от 10 декабря 2013 г. № ОБ-10/15129 проект распоряжения внесен в Правительство Российской Федерации.

Одновременно Минтрансом России и Росморречфлотом в 2013 году была продолжена работа по рассмотрению предложений относительно прекращения регулирования деятельности организаций, осуществляющих деятельность в сфере внутреннего водного транспорта, и исключения их из реестра субъектов естественных монополий на транспорте. Так, были рассмотрены предложения ГУП города Москвы «Московский Западный порт», ОАО «Новгородский порт», ОАО «Печорский речной порт», ОАО «Порт Козьмодемьянск», ОАО «Самарский речной порт», ОАО «Томская судоходная компания», ОАО «Ульяновский речной порт», ОАО «Речной порт Якутск», ОАО «Сергинский речной порт», ОАО «Чебоксарский речной порт», ООО «Транснефть-Сервис», ООО «МЭКОНА».

5.5. О содействии конкуренции в рамках процедур размещения государственного заказа и государственных торгов в 2013 году

Сведения о применяемых в 2013 году способах размещения заказов, количестве заявок на участие в торгах, доле торгов для малого и среднего бизнеса, в соответствии с данными, полученными средствами официального сайта Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг www.zakupki.gov.ru³⁸ приведены в таблице 5.2.

Одним из факторов, индицирующим состояние конкуренции на рынке товара, в отношении которого орган власти осуществляет размещение государственного заказа, является количество заявок на один лот. В таблице 5.2 представлены данные в разрезе способов размещения заказа. Как следует из указанной таблицы, среднее количество заявок, допущенных для участия в торгах, на один лот составляет 2,4 заявки при таких способах размещения заказа как запрос котировок и открытый аукцион в электронной форме. Количество заявок на один лот, допущенных для участия в открытых конкурсах по размещению государственного (муниципального) заказа, существенно меньше и составляет 1,72 заявки.

Косвенными исходными данными, которые можно использовать для характеристики состояния конкуренции в сфере размещения государственного заказа, может быть и информация о торгах, проведенных для субъектов малого и среднего предпринимательства. В таблице 5.3 представлена информация о

³⁸ Сведения представлены Минэкономразвития России (письмо от 13.03.2014 № 5026-ЕЕ/Д05и)

способах размещения государственного (муниципального) заказа для субъектов малого и среднего предпринимательства³⁹.

Таблица 5.4 содержит обобщенные данные, которые представлены рядом федеральных органов исполнительной власти. Среднее количество допущенных заявок на одни торги в разрезе ведомств варьирует от 1 заявки (Минприроды России) до 3,2 (Росстат). Соотношение суммы контрактов, заключенных с единственным поставщиком (в том числе закупки малого объема) к общей сумме торгов в процентном отношении у разных ведомств составляют от 0,07 % (Минсельхоз России) до 67 % Минтруд России. Согласно представленной информации не производили размещения заказов у единственного поставщика Минэнерго России, Минприроды России, Минздрав России, ФМС России, Росстат.

Контроль, осуществляемый ФАС России в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд (в части закупок, осуществленных федеральными органами исполнительной власти)

В рамках осуществления полномочий по контролю в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, ФАС России рассматривает жалобы на действия (бездействие) заказчика, в том числе федеральных органов исполнительной власти, в указанной сфере деятельности.

За 2013 год в ФАС России поступила 291 жалоба (обращение) хозяйствующих субъектов на нарушение процедуры размещения государственного заказа федеральными органами исполнительной власти, которые наделены полномочием по развитию конкуренции в установленной сфере деятельности (см. таблицу 5.5). Обоснованными признаны – 118 жалоб, необоснованными – 173.

Нарушение процедуры проведения государственного заказа является одним из признаков ограничения конкуренции в сфере размещения государственного заказа. Как следует из таблицы более всего жалоб (76) подано в отношении Минкультуры России жалоб, из них обоснованными признаны 62 %.

В отношении ряда ведомств⁴⁰ процент обоснованных жалоб также значителен и составляет от 50 до 100 процентов, вместе с тем общее количество жалоб в отношении этих ведомств не превышает 5.

³⁹ Информацию по этому вопросу представили: Минвостокразвития России, Минэнерго России, Минтранс России, Минсельхоз России, Минприроды России (относительно подведомственных Минприроды России Росводресурса и Рослесхоза), Минтруд России, Минздрав России, Минспорт России, Росалкогольрегулирование, ФТС России, ФМС России, Роскосмос, Ростехнадзор, Росграница, Росстат.

⁴⁰ (Минвостокразвития России, Минфин России, Минрегион России, Минприроды России, Росалкогольрегулирование, Росрыболовство, Ростехнадзор, ФМС России)

Таблица 5.2.

Информация о способах размещения государственного заказа в 2013 году

Способ размещения заказа	Кол-во лотов или запросов котировок в опубликованных извещениях		Начальная (максимальная) цена контрактов/лотов в опубликованных извещениях, млн. руб.		Кол-во поданных заявок	Кол-во допущенных Заявок	Доля допущенных заявок	Среднее кол-во допущенных заявок на один лот
Запрос котировок	1 080 377	43,81 %	234 327	3,62 %	2 827 063	2 597 028	91,86 %	2,40
Открытый аукцион в электронной форме	1 315 017	53,33 %	4 517 000	69,85 %	3 466 799	3 167 905	91,38 %	2,40
Открытый конкурс	70 390	2,85 %	1 715 133	26,52 %	137 575	121 166	88,07 %	1,72
ИТОГО	2 465 784	100,00 %	6 466 459	100,00 %	6 431 437	5 886 099	91,52 %	2,38

Таблица 5.3.

Способы размещения государственного заказа для субъектов малого и среднего предпринимательства в 2013 году

Способ размещения заказа	Кол-во лотов или запросов котировок в опубликованных извещениях		Начальная (максимальная) цена контрактов/лотов в опубликованных извещениях, млн. руб.		Количество контрактов/лотов в размещенных заказах		Цена контрактов в размещенных заказах	
Запрос котировок	224 041	55,86 %	38 867	14,69 %	172 933	54,87 %	26 413	13,96 %
Открытый аукцион в электронной форме	170 388	42,48 %	202 728	76,63 %	136 827	43,41 %	145 750	77,06 %
Открытый конкурс	6 670	1,66 %	22 949	8,67 %	5 437	1,72 %	16 986	8,98 %
ИТОГО	401 099	100,00 %	264 543	100,00 %	315 197	100,00 %	189 150	100,00%

Таблица 5.4.

Отдельные показатели, индицирующие состояние конкуренции при размещении гос. заказа федеральными ведомствами в 2013 году

Наименование федерального органа исполнительной власти	Общее кол-во торгов (лотов)	Общая сумма заключен- ных контрактов, млн. руб.	Торги и запросы котировок (за исключением закупок у единственного поставщика и закупок малого объема)					Закупки у единств. поставщика (в т.ч. закупки малого объема)		Доля сумм контрактов у ед. поставщика (в т.ч. закупки малого объема) в общей сумме торгов, %
			Коли- чество	Сумма, млн. руб.	Общее кол-во поданных заявок	Общее количество допущенны х заявок	Среднее кол- во допущ. заявок на одни торги	Коли- чество	Сумма, млн. руб.	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Минвостокразвития России	106	268	93	160	232	187	2,0	13	108	40,4
Минэнерго России	262	5 241	262	5 241	Нет данных	Нет данных	-	-	-	-
Минтранс России	145 687	486 500	19 200	430 108	52 642	46 252	2,4	126 487	56 392	11,6
Минсельхоз России	290	2 941	281	2 939	500	473	1,7	9	2	0,07
Минприроды России	5	101	5	101	5	5	1,0	-	-	-
Росводресурс (данные Минприроды России)	27 828	6 448	1 747	5 633	3 587	3 070	1,8	26 081	815	12,6
Рослесхоз (данные Минприроды России)	227	130	72	113	226	205	2,8	155	17	13,2
Минтруд России	51 500	8 398	3752	2 771	9 812	9 057	2,4	47 748	5 627	67,0
Минздрав России	467	48 113	467	48 113	1 092	720	1,5	-	-	-
Росздравнадзор (данные Минздрава России)	15430	2 188	665	1 779	1 340	1 218	1,8	14 765	409	18,7
Минспорт России	268	1 777	143	1 722	304	237	1,7	125	55	3,1
Росалкогольрегулиров ание	2113	636	183	530	503	426	2,3	1 930	106	16,6
ФТС России	53 026	23 416	11 690	19 500	30 651	26 465	2,3	41 336	3 915	16,7
ФМС России	166	705	166	705	455	372	2,2	-	-	-
Роскосмос	214	94 401	191	63 655	260	224	1,2	23	30 746	32,6
Ростехнадзор	12 299	1 900	1 151	1 307	2 977	2 656	2,3	11 148	593	31,2
Росграница	3 450	6 555	1 263	4 476	2 673	2 460	1,9	2187	2 079	31,7
Росстат	1 000	1 141	1000	1 141	3 507	3 151	3,2	-	-	-

Минкультуры России, Минфин России, Минпромторг России, Минрегион России, Росрыболовство данные о содействии конкуренции в рамках конкурсных процедур государственного заказа в 2013 году для размещения в Докладе не представили.

Таблица 5.5.

Заказчик (федеральный орган исполнительной власти)	Количество поданных жалоб, обращений	Количество обоснованных жалоб, обращений	Количество необоснованных жалоб, обращений	Доля обоснованных жалоб, обращений
Минвостокразвития России	2	1	1	50,0 %
Минздрав России	22	9	13	40,9 %
Минкульт России	76	47	29	61,8 %
Минприроды России	2	2	0	100 %
Минпромторг России	34	9	25	26,5 %
Минсельхоз России	11	4	7	36,4 %
Минспорт России	12	3	9	25,0 %
Минтранс России	9	4	5	44,4 %
Минтруда России	13	5	8	38,5 %
Минфин России	5	3	2	60,0 %
Минэнерго России	15	6	9	40,0 %
Минкомсвязи России	11	1	10	9,0 %
Минобрнауки России	20	3	17	15,0 %
Минэкономразвития России	9	3	6	33,3 %
Минрегион России	3	2	1	66,7 %
Росалкогольрегулирование	4	2	2	50,0 %
Роскосмос	2	0	2	-
Росрыболовство	5	3	2	60,0 %
Росстат	18	5	13	27,8 %
Ростехнадзор	4	2	2	50,0 %
ФМС России	1	1	0	100 %
ФТС России	13	3	10	23,1 %

Мероприятия по развитию конкуренции, связанные с обеспечением открытости и публичности государственных и муниципальных торгов⁴¹

Важную роль в развитии конкуренции продолжают играть мероприятия по обеспечению открытости и публичности государственных и муниципальных торгов на реализацию (продажу).

В этом направлении помимо законодательного закрепления процедуры торгов существенное значение имеет информационное сопровождение торгов, предоставление неограниченному кругу лиц сведений о торгах.

В этой связи в 2013 году была продолжена работа по развитию официального сайта Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о проведении торгов по адресу www.torgi.gov.ru (далее – сайт торгов, Интернет-портал). 2013 год стал для сайта торгов рекордным по количеству размещенных извещений и посещаемости. Посещаемость сайта торгов в 2013 году составила 3190 тыс. посещений, что на 68,3 процента больше, чем в 2012 году.

Всего за 2013 год на сайте размещено 251 689 извещений, что на 44 процента больше, чем в 2012 году. Значительное увеличение количества извещений, опубликованных на сайте торгов в 2013 году, стало возможно,

⁴¹ Информация Минэкономразвития России, письмо от 13.03.2014 № 5026-ЕЕ/Д05и

помимо прочего, благодаря расширению функционала Интернет-портала. С 1 января 2013 года на сайте торгов в обязательном порядке стала публиковаться информация о продаже государственного и муниципального имущества в порядке приватизации, о торгах на право заключения договора водопользования, предоставление рыбопромысловых участков и закрепления долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов, о продаже имущества должников в соответствии с законодательством об исполнительном производстве, а также о торгах по отбору управляющих компаний для управления многоквартирными домами.

Лидирующие места в 2013 году по количеству опубликованных на сайте торгов извещений занимают торги по аренде государственного и муниципального имущества (здания, помещения) – 37 процентов от общего количества опубликованных извещений, торги по аренде и продаже земельных участков – 22 процента и торги по продаже государственного и муниципального имущества в порядке приватизации – 17 процентов.

В то же время важным параметром, характеризующим эффективность торгов, остается показатель среднего количества заявителей на торгах.

По указанному критерию наиболее успешными могут быть названы, например, торги на право заключения охотхозяйственного соглашения и на право заключения договора водопользования, где среднее количество заявителей по торгам 2013 года составило более 3. Полная информация о среднем количестве заявителей по всем видам торгов в 2013 году представлена в таблице 5.6.

Таблица 5.6.

Среднее количество заявителей по всем торгам, опубликованным в 2013 году

Вид торгов	Среднее количество заявителей по торгам
На право заключения охотхозяйственного соглашения	3,71
На право заключения договора водопользования	3,04
Торги: - о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов, - о предоставлении рыбопромысловых участков	2,09
На право пользования участками недр	1,56
Торги при продаже государственного и муниципального имущества в порядке приватизации	1,37
По продаже земельного участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо права на заключение договора аренды такого земельного участка для жилищного строительства (для его комплексного освоения в целях жилищного строительства)	1,25
Торги: - по продаже права на заключение договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, - по продаже права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений	1
На право заключения договора о развитии застроенной территории	0,91
О передаче прав владения и пользования в отношении государственного и муниципального имущества, включая продажу федерального недвижимого имущества, закрепленного на праве оперативного управления за ФГУП	0,84

Об отборе управляющей компании для управления многоквартирным домом	0,64
О продаже имущества должников, заложенного недвижимого и движимого имущества в ходе исполнительного производства, а также о торгах по продаже заложенного движимого имущества во внесудебном порядке	0,28
О передаче прав на единые технологии	торгов нет

В целях обеспечения максимальной открытости и публичности при проведении конкурсных процедур для заключения концессионных соглашений, а также договоров о создании искусственных земельных участков в 2013 году были приняты Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и постановление Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 г. № 597 «О внесении изменения в пункт 1 постановления Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. №909».

Указанными актами сайт торгов с 1 января 2014 года определен официальным источником для размещения информации о проведении конкурсных процедур для заключения концессионных соглашений, а также договоров о создании искусственных земельных участков.

В 2014 году работа по обеспечению открытости государственных и муниципальных торгов продолжена. Так, в развитие постановления Правительства Российской Федерации от 21 октября 2013 г. № 938 «О проведении аукциона по продаже прав на имущество, подлежащее принудительной продаже, и определении уполномоченного федерального органа исполнительной власти по проведению указанного аукциона» принято постановление Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2014 г. № 124 «О внесении изменения в пункт 1 постановления Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. № 909».

Согласно указанному решению Правительства Российской Федерации с 1 декабря 2014 года на сайте торгов в обязательном порядке будет размещаться информация о проведении аукционов по продаже прав на имущество, принадлежащее до вступления в силу судебного решения юридическому лицу на праве собственности и непосредственно используемое при осуществлении деятельности по производству и (или) купле-продаже электрической энергии или при осуществлении деятельности по передаче электрической энергии и (или) оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике.

Кроме того Правительством Российской Федерации подготовлены и внесены на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекты федеральных законов, предусматривающих существенное расширение информационного сопровождения на сайте торгов процедур при заключении концессионных соглашений и процедур при продаже и аренде государственных и муниципальных земельных участков.

Ведется работа по закреплению актом Правительства Российской Федерации процедуры продажи конфискованного, движимого бесхозяйного,

изъятого, обращенного в собственность государства имущества и процедуры торгов в отношении рыбоводных участков. По результатам данной работы информационное сопровождение таких процедур также будет осуществляться на сайте торгов.

С 1 января 2015 года планируется осуществлять на сайте торгов информационное сопровождение торгов при размещении рекламных конструкций на недвижимом имуществе, находящемся в государственной и муниципальной собственности, и торгов в отношении лицензий связи.

5.6. Позиция ФАС России в отношении оценки федеральными органами исполнительной власти состояния конкуренции на отдельных рынках Российской Федерации за 2013 год

Анализ представленных федеральными органами исполнительной власти материалов для включения в Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2013 год показал, что по ряду позиций отдельные федеральные органы исполнительной власти и ФАС России по разному оценивают состояние конкуренции на одних и тех же рынках. Данное обстоятельство свидетельствует о необходимости применения единообразных методологических подходов в вопросах оценки состояния конкуренции.

Кроме того в ряде ведомств не готовы решать задачи развития конкуренции в подведомственных им сферах деятельности. Такие ведомства либо не представили предложений в доклад, либо сообщили об их отсутствии.

В этой связи, а также с учетом мнения Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации, представляется целесообразным:

федеральным органам исполнительной власти организовать обучение своих сотрудников, в том числе сотрудников, ответственных за подготовку материалов к ежегодному докладу о состоянии конкуренции в Российской Федерации, по программам обучения в сфере государственной конкурентной политики;

ФАС России на постоянной основе оказывать методическую помощь федеральным органам исполнительной власти по вопросам развития конкуренции в том числе, посредством следующих мероприятий:

- направлять в соответствующие федеральные органы исполнительной власти необходимые методические рекомендации, разъяснения, иные методические материалы, которые направляются в территориальные органы ФАС России;

- вопросы развития конкуренции на тех или иных рынках, возникающие у федеральных органов исполнительной власти, при необходимости, рассматривать на заседаниях профильных экспертных советов при ФАС России с участием представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.

Приложение 1. Предложения ФАС России и Минэкономразвития России по совершенствованию антимонопольного регулирования и защиты конкуренции

1. Предложения ФАС России

Предложения по изменению конкурентного законодательства.

Федеральной антимонопольной службой в 2013 году был разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Данным проектом предлагается внести ряд изменений в Закон о защите конкуренции и иные законодательные акты Российской Федерации, направленные на развитие конкуренции на территории. Законопроектом предлагается внести изменения в главу 7 Закона о защите конкуренции, устанавливающие требования к сделкам с участием субъектов естественных монополий, которые в настоящее время предусмотрены статьей 7 Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (далее - Закон о естественных монополиях).

Принятие законопроекта позволит распространить требования части 2 статьи 28 Закона о защите конкуренции на сделки с участием субъектов естественных монополий. Таким образом, требование о получении предварительного согласия антимонопольного органа на осуществление сделок субъектами естественных монополий не будут применяться, если указанные сделки будут осуществляться лицами, входящими в одну группу лиц по основаниям, предусмотренным пунктом 1 части 1 статьи 9 Закона о защите конкуренции, или если указанные сделки будут осуществляться с соблюдением условий, предусмотренных статьей Закона о защите конкуренции, либо если их осуществление будет предусмотрено актами Президента Российской Федерации или актами Правительства Российской Федерации.

Законопроектом предлагается исключить из понятия «вертикальное» соглашение положения о том, что не является «вертикальным» соглашением агентский договор (пункт 19 статьи 4), в связи с тем, что для целей применения Закон о защите конкуренции агентский договор должен оцениваться исходя из фактических прав и обязанностей сторон, установленных таким договором.

При этом во избежание возникающих разночтений в толковании установленных частью 2 статьи 12 Закона о защите конкуренции критериев допустимости «вертикальных» соглашений законопроектом предлагается их уточнения путем указания на то, что такие соглашения допустимы, если ни продавец, ни покупатель не превышает долю в размере 20 процентов рынке товара, являющегося предметом «вертикального» соглашения. Предлагаемые нормы, безусловно, будут являться гарантией неприменения антимонопольных требований к малозначительным «вертикальным» соглашениям.

Законопроект предусматривает внесение изменений в часть 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, согласно которым злоупотреблением доминирующим положением признаются действия (бездействия) занимающего

доминирующее положение хозяйствующего субъекта результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо неопределенного круга потребителей.

Таким образом, законопроект исключает из сферы антимонопольного регулирования действия доминирующего хозяйствующего субъекта, ущемляющие интересы граждан и организаций, не связанные с осуществлением предпринимательской деятельности.

Исключение из сферы антимонопольного регулирования запрета ущемления доминирующим хозяйствующим субъектом интересов других хозяйствующих субъектов в сфере предпринимательской деятельности приведет к невозможности воздействия на монополиста (доминирующего субъекта), отказывающегося предпринимателям в заключении договора, навязывающего невыгодные условия (в т.ч., при присоединении к электросетям, доступе к транспортной инфраструктуре и т.д.), что в конечном итоге негативно отразится на развитии конкуренции.

В целях повышения прозрачности деятельности и недопущения создания хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение, дискриминационных условий законопроектом предлагается внести изменения в статью 10 Закона о защите конкуренции, в соответствии с которыми по результатам проведенного федеральным антимонопольным органом анализа состояния конкуренции в целях предупреждения создания дискриминационных условий могут устанавливаться нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации правила недискриминационного доступа к товарам, производимым и (или) реализуемым хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение и не являющимся субъектом естественной монополии (часть 4 статьи 10).

Законопроектом предлагается уточнить, что картелем могут быть признаны не только соглашения хозяйствующих субъектов, осуществляющих продажу товаров на одном и том же товарном рынке, но и осуществляющих их приобретение, то есть являющихся конкурентами в сфере потребления таких товаров (картель покупателей). Целью предлагаемых изменений является приведение Закона о защите конкуренции в данной части в соответствие с лучшими мировыми практиками, в частности с положениями антимонопольного законодательства Европейского союза, где картель покупателей рассматривается как аналогия монополии потребителя на товарном рынке и подлежит пресечению (например: «бойкот» промышленных потребителей в виде отказа от приобретения товаров у соответствующих хозяйствующих субъектов, осуществляющих их продажу или установление цены приобретения таких товаров для поставщиков в силу картеля).

Законопроектом предлагается установить запрет на ограничивающие конкуренцию акты, действия (бездействие) и соглашения органов государственной власти и местного самоуправления, которые могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции путем нарушения установленного нормативными правовыми актами порядка ценообразования, формирования

тарифов, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации о государственном оборонном заказе (статья 15, 16).

Данные предложения обусловлены тем, что нарушения порядка ценообразования, формирования тарифов, допущенные органами по регулированию тарифов, могут приводить недопущению, ограничению, устранению конкуренции и в этой части должны пресекаться антимонопольным законодательством.

Законопроектом предлагается новая редакция главы 5 Закона о защите конкуренции, исключая разрешительный порядок предоставления государственных и муниципальных преференций. Законопроект конкретизирует порядок предоставления государственных и муниципальных преференций и сохраняет последующий антимонопольный контроль их предоставления.

Законопроект предлагает дополнить Закон о защите конкуренции новой главой 5¹, предусматривающей антимонопольные требования к созданию государственных и муниципальных унитарных предприятий и участию государства в уставном капитале хозяйственных обществ.

Главой 5¹ предлагается установить запрет на создание, государственных и муниципальных унитарных предприятий, хозяйственных обществ, более пятидесяти процентов акций (долей) которых принадлежат государству, без предварительного согласования с антимонопольным органом, определить порядок получения предварительного согласия антимонопольного органа на создание государственных и муниципальных унитарных предприятий, хозяйственных обществ, более пятидесяти процентов акций (долей) которых принадлежат государству, процедуру принятия антимонопольным органом решения по указанным ходатайствам, а также возможность выдачи антимонопольным органом предписания при осуществлении контроля за созданием государственных и муниципальных унитарных предприятий и хозяйственных обществ, более пятидесяти процентов акций (долей) которых принадлежат государству.

Частью 1 статьи 21⁴ предлагаемой главы предусмотрено, что создание государственного и муниципального предприятия, хозяйственного общества, более пятидесяти процентов акций (долей) которого принадлежит государству, в нарушение установленного порядка, влечет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

За неисполнение предписания антимонопольного органа, выданного при осуществлении контроля за созданием государственных и муниципальных унитарных предприятий и хозяйственных обществ, более пятидесяти процентов акций (долей) которых принадлежат государству частью 2 статьи 21⁴ будет наступать административная ответственность, предусмотренная статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

В целях оптимизации деятельности антимонопольного органа, законопроектом предлагается образовать в федеральном антимонопольном органе Президиум (статья 23), закрепив за ним полномочия по даче разъяснений по вопросам практики применения антимонопольного законодательства и пересмотру решений территориальных антимонопольных органов по делам о нарушении

антимонопольного законодательства в случае, если такие решения нарушают единообразие в толковании и применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства, либо нарушают права и законные интересы неопределенного круга лиц или иные публичные интересы.

Цель данного изменения - оптимизация деятельности антимонопольного органа. Также данная поправка приведет к уменьшению нагрузки на арбитражные суды.

В целях уменьшения административной нагрузки на хозяйствующие субъекты законопроектом предлагается внести изменения в пункт 8 статьи 23, а также статьи 27 и 28 Закон о защите конкуренции, тем самым исключив полномочие ФАС России по ведению реестра хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара в размере более чем тридцать пять процентов или занимающих доминирующее положение на рынке определенного товара, если в отношении такого рынка другими федеральными законами в целях их применения установлены случаи признания доминирующим положения хозяйствующих субъектов.

Законопроектом, во-первых, предлагается расширить круг лиц, которым могут быть направлены предостережения о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства (статья 25⁷), включив в него должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг, государственных внебюджетных фондов и Центрального банка Российской Федерации.

Во-вторых, законопроектом предлагается внести изменения в статью 39¹ Закона о защите конкуренции, касающихся расширения круга правонарушений к которым может применяться институт предупреждения. В соответствии с законопроектом предупреждения могут быть выданы за: экономически, технологически и иным образом не обоснованное установление различных цен (тарифов) на один и тот же товар, если иное не установлено федеральным законом (пункт 6 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции); создание дискриминационных условий (пункт 8 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции); распространение ложных, неточных или искаженных сведений, которые могут причинить убытки хозяйствующему субъекту либо нанести ущерб его деловой репутации (пункт 1 части 1 статьи 14 Закона о защите конкуренции); введение в заблуждение в отношении характера, способа и места производства, потребительских свойств, качества и количества товара или в отношении его производителей (пункт 2 части 1 статьи 14 Закона о защите конкуренции); некорректное сравнение хозяйствующим субъектом производимых или реализуемых им товаров с товарами, производимыми или реализуемыми другими хозяйствующими субъектами (пункт 3 части 1 статьи 14 Закона о защите конкуренции); а также положений статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Действие статьи 27 Закона о защите конкуренции законопроектом предлагается распространить также и на заключение хозяйствующими субъектами соглашения о совместной деятельности, если суммарная стоимость их активов

(активов их групп лиц) по последним балансам превышает семь миллиардов рублей или суммарная выручка таких организаций (их групп лиц) от реализации товаров за календарный год, предшествующий году заключения соглашения, превышает десять миллиардов рублей.

Учитывая экономические эффекты, которые могут нести соглашения о совместной деятельности, законопроект в данной части предусматривает ряд механизмов, позволяющих создать правовую определенность при осуществлении такой деятельности:

во-первых, если совместную деятельность планируют осуществлять крупные компании (сумма активов свыше 7 млрд. руб.), то такие компании проходят процедуру согласования сделки экономической концентрации;

во-вторых, если компании не подпадают под пороги согласования сделок экономической концентрации, но желают получить заключение антимонопольного органа о соответствии их соглашения антимонопольному законодательству, то они вправе обратиться с проектом соглашения в антимонопольный орган в порядке, предусмотренном статьей 35 Закона о защите конкуренции;

в-третьих, законопроект содержит норму, исключающую применение положений статьи 11 Закона о защите конкуренции (нельзя признать картелем) соглашение о совместной деятельности, согласованное с антимонопольным органом;

в-четвертых, хозяйствующие субъекты, не подпадающие под пороги согласования сделок экономической концентрации, вправе самостоятельно заключить соглашение о совместной деятельности, руководствуясь критериями допустимости соглашений, предусмотренными частью 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции.

Учитывая изложенное, предлагаемые изменения приведут к положительному эффекту в антимонопольном регулировании, поскольку с одной стороны позволят антимонопольному органу провести оценку возникновению положительных эффектов в связи с последующим заключением соглашения о совместной деятельности и в случае принятия решения об одобрении такой сделки, позволят снизить для ее участников риски, связанные с запретами, установленными антимонопольным законодательством, при реализации такого соглашения.

Законопроектом предлагается правило, в соответствии с которым предписание о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного в связи с нарушением антимонопольного законодательства, не может быть выдано лицу, которое подлежит привлечению к административной ответственности в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, в виде административного штрафа, выраженного в величине кратной сумме выручки правонарушителя от реализации товара, на рынке которого совершено правонарушение (часть 3 статьи 51).

Также предлагается внести изменения в статью 14.9 КоАП РФ, предусматривающие безальтернативное наказание в виде дисквалификации при повторном нарушении должностными лицами органов власти положений антимонопольного законодательства.

Поскольку законопроектом расширяется институт предупреждения на статью 15 Закона о защите конкуренции, административное наказание предусмотренное частью 2 статьи 14.9 КоАП РФ будет применяться только к лицам, неоднократно допустившим нарушение антимонопольного законодательства.

Законопроект дополняет статью 14.32 КоАП РФ примечанием 5, предусматривающим, что за совершение административного правонарушения, предусмотренного частями 1 и 3 указанной статьи, административный штраф на юридическое лицо налагается в размере суммы минимального размера административного штрафа, предусмотренного за совершение данного административного правонарушения, если такое юридическое лицо добровольно заявило в федеральный антимонопольный орган, его территориальный орган о заключении им недопустимого в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации соглашения (картеля), и в совокупности выполнило следующие условия указанные в проектируемой норме. Также административный штраф в предусмотренном примечанием 5 к статье 14.32 КоАП РФ размере налагается на юридические лица, предложенные условия вторым и третьим.

Введение указанной нормы направлено на уменьшение административной ответственности для лиц, признавших вину в совершенном административном правонарушении; отказались от участия или дальнейшего участия в соглашении (картеле) и представленные данными лицами сведения и документы являлись достаточными для установления события административного правонарушения.

Исходя из наличия административной ответственности за неисполнение предписания антимонопольного органа, выданного при осуществлении контроля за созданием государственных и муниципальных унитарных предприятий и хозяйственных обществ, более пятидесяти процентов акций (долей) которых принадлежат государству, законопроектом предлагается внести изменения в статью 19.5 КоАП РФ, предусматривающие возможность наложения административного штрафа на должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления за неисполнение в установленный срок такого предписания.

Предложения по изменению законодательства в области борьбы с антиконкурентными соглашениями.

1. Поправки в Федеральный закон от 12.08.1995 №144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», предусматривающие возможность для правоохранительных органов проводить оперативно-розыскные мероприятия по обращению антимонопольных органов и передавать им сведения о результатах таких мероприятий для использования при доказывании картелей.

2. Поправки в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации о том, что к обвинительному заключению по уголовным делам по статье 178 Уголовного кодекса Российской Федерации должно прилагаться решение комиссии антимонопольного органа, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства.

Предлагаемые изменения направлены на совершенствование практики расследования по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных статьей 178 Уголовного кодекса Российской Федерации, на повышение требований к обоснованности уголовного преследования лиц, обвиняемых в совершении соответствующих преступлений, а также на предупреждение фактов необоснованного применения уголовного закона к лицам, совершившим административные правонарушения, обусловленных сложностью толкования антимонопольного законодательства.

Административная ответственность за нарушение требований Закона о закупках и принятых в его исполнение нормативных правовых актов.

В соответствии со статьей 7 Закона о закупках за нарушение требований Закона о закупках и иных принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов Российской Федерации виновные лица несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Во исполнение пункта 16 плана мероприятий по реализации Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках), утвержденного Первым Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шуваловым (№ИШ-П13-7371 от 20.10.2011), ФАС России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – проект закона). 20.12.2013 проект закона (номер 370370-6) прошел первое чтение в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Проектом закона предусматривает привлечение указанных лиц к административной ответственности за нарушение требований Закона о закупках и принятых в его исполнение нормативных правовых актов.

Учитывая принципы и цели Закона о закупках, соблюдение требований законодательства Российской Федерации о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц является важным инструментом обеспечения должного учета и достоверной информации о закупочной деятельности заказчиков, доступности для потребителей реализуемых заказчиками товаров, работ, услуг по экономическим обоснованным ценам (тарифам), эффективного функционирования заказчиков.

Таким образом, нарушение заказчиками требований законодательства Российской Федерации о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических, положения о закупке, максимально адаптированного для своевременного и полного удовлетворения потребностей в товарах, работах, услугах, является грубым нарушением прав и законных интересов участников закупочных процедур, может содержать негативные социально-экономические последствия, в том числе и для государства, а также не соответствовать принципам и целям Закона о закупках.

Нарушение норм, предусмотренных Законопроектом, несмотря на содержащийся в них в ряде случаев формальный состав правонарушений, также

препятствует осуществлению эффективного администрирования в сфере закупок отдельными видами юридических лиц.

Угроза понести материальную ответственность за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, невыполнение в установленный срок законного решения, предписания соответствующего контролирующего органа будет способствовать соблюдению заказчиком требований законодательства о закупках товаров, работ, услуг, обеспечит действенность применяемых решений, предписаний уполномоченного органа власти, а также будет способствовать защите законных прав и экономических интересов общества и государства и предупреждению аналогичных административных правонарушений.

Решение, предписание уполномоченного органа власти является формой принудительного воздействия на участников в целях соблюдения, охраняемых законодательством Российской Федерации о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц общественных отношений.

Таким образом, принятие проекта федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» будет способствовать, в том числе предотвращению нарушений положений Закона о закупках.

Федеральным законом от 28.12.2013 № 396-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон №396-ФЗ) в часть 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции внесены изменения, согласно которым по правилам статьи 18.1 Закона о защите конкуренции антимонопольным органом рассматриваются жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной комиссии или аукционной комиссии при организации и проведении закупок в соответствии с Законом о закупках.

Вместе с тем, согласно части 10 статьи 3 Закона о закупках участник закупки вправе обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном антимонопольным органом, действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг в случаях, указанных в части 10 статьи 3 Закона о закупках.

Учитывая изложенное, ФАС России считает целесообразным приведение к единообразию части 10 статьи 3 Закона о закупках и части 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции в части используемой терминологии, унификации круга лиц, жалобы на действия (бездействие) которых рассматриваются антимонопольным органом, алгоритма действий антимонопольного органа при рассмотрении таких жалоб.

2. Предложения Минэкономразвития России

Минэкономразвития России в целях снижения избыточной административной нагрузки и создания благоприятных условий деятельности для субъектов малого предпринимательства в марте месяце текущего года, подготовлены предложения по внесению изменений в Федеральный закон от 26

июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее соответственно – предложения, Закон о защите конкуренции), направленные на сокращение количества оснований применения к субъектам малого предпринимательства запретов и иных требований, предусмотренных указанным законом.

Концепция предложений Минэкономразвития России о необходимости сокращения избыточного антимонопольного регулирования в сфере деятельности субъектов малого предпринимательства в целом поддержана ФАС России, ФСТ России, Минпромторгом России, АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов», Общероссийскими общественными организациями «Деловая Россия» и «ОПОРА России», НП «Национальная Ассоциация Институтов закупок», РСПП, ТПП РФ, Высшей школой экономики, Аналитическим центром при Правительстве РФ и иными заинтересованными организациями.

С учетом обсуждения предложений на площадках Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации (16 мая и 10 июня 2014 г.) и АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» (21 мая 2014 г.), Минэкономразвития России осуществлена их доработка.

В доработанных предложениях предлагается установить иммунитеты для предпринимателей, не обладающих значительной рыночной силой, в части запретов на злоупотребление доминирующим положением, заключения антиконкурентных соглашений и совершения согласованных действий путем внесения изменений:

в статью 5 Закона о защите конкуренции, предусматривающих невозможность признания хозяйствующих субъектов доминирующими на рынке, в случае если выручка лица (включая его группу лиц) на рынке товара на котором совершено правонарушение составляет не более 60 млн. рублей, при условии, что такое лицо не осуществляет производство (реализацию) товаров в условиях естественной монополии или государственного регулирования цен на них, не является государственным или муниципальным предприятием, а также, если доля участия государства в таком хозяйствующем субъекте не превышает пятидесяти процентов;

в статью 13 Закона о защите конкуренции, предусматривающих исключения из запретов для хозяйствующих субъектов при заключении ими антиконкурентных соглашений и совершения согласованных действий (в том числе картелей), при условии, что выручка лица (включая его группу лиц) на рынке товара на котором совершено правонарушение составляет не более 60 млн. рублей, при условии, что такое лицо не осуществляет производство (реализацию) товаров в условиях естественной монополии или государственного регулирования цен на них, не является государственным или муниципальным предприятием, доля участия государства в таком хозяйствующем субъекте не превышает пятидесяти процентов, а также, если совокупная доля на рынке товара на котором заключены соглашения или совершены согласованные действия составляет не более десяти процентов. Данный иммунитет не будет распространяться на соглашения и согласованные действия, предметом которых, является повышение, снижение или поддержание цен на торгах;

в статью 13 Закона о защите конкуренции, предусматривающих исключения из запретов для хозяйствующих субъектов при заключении иных соглашений между хозяйствующими субъектами (группами лиц), совокупная доля которых на рынке товара составляет не более десяти процентов. Данный иммунитет не будет распространяться на иные соглашения и согласованные действия, предметом которых, является повышение, снижение или поддержание цен на торгах.

Кроме того, Минэкономразвития России предлагается сократить основания проведения внеплановых проверок в отношении субъектов малого предпринимательства без согласования с органами прокуратуры.

На совещании в Минэкономразвития России 10 июля 2014 года доработанные предложения поддержаны ФСТ России, АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов», РСПП, ТПП России, Общероссийскими общественными организациями «Деловая Россия» и «ОПОРА РОССИИ», НП «Национальная Ассоциация Институтов закупок», представителями предпринимательского сообщества и научных кругов.

Вместе с тем участниками указанного совещания представлены дополнительные предложения и аргументированная позиция по ним, в том числе относительно возможных негативных последствий от их реализации.

ФАС России сообщил, что статья 13 Закона о защите конкуренции может быть дополнена нормами, допускающими соглашения между хозяйствующими субъектами, предусмотренными частью 4 статьи 11 Закона о защите конкуренции (за исключением картеля, соглашений между финансовыми организациями), совокупная доля которых на товарном рынке товара, являющегося предметом соглашения, не превышает пяти процентов. Указанное предложение, по мнению ФАС России, позволит исключить применение антимонопольного законодательства к компаниям, не оказывающим существенное влияние на конкуренцию.

Кроме того, в рамках снижения нагрузки на малые предприятия ФАС России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающий, в том числе, внесение изменений в статью 5 Закона о защите конкуренции, исключающих возможность признания доминирующего положения хозяйствующего субъекта, если доля такого хозяйствующего субъекта на рынке определенного товара не превышает 35%, за исключением случаев коллективного доминирования, а также случаев, прямо предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Помимо этого, для исключения уголовной ответственности субъектов малого предпринимательства ФАС России разработан проект поправок к проекту федерального закона № 260190-6 «О внесении изменений в статью 178 Уголовного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», который предлагает установление более высоких порогов ущерба и дохода, с достижением которых возникают основания для привлечения к уголовной ответственности за преступления, предусмотренные статьей 178 Уголовного кодекса Российской Федерации.

ФСТ России поддерживает предложения Минэкономразвития России, при этом уточняет, что регулирующие нормы (запрет по злоупотреблению доминирующим положением), в отношении которых предлагается ввести иммунитет, применяются с учетом отраслевого законодательства, контроль которого входит в компетенцию соответствующих (различных) федеральных органов исполнительной власти.

РСПП в целом поддерживает предложения Минэкономразвития России. Одновременно РСПП считает необходимым распространить иммунитеты по соглашениям и согласованным действиям на всех участников рыночных отношений, если их совокупная доля рынка не превышает десять процентов, вне зависимости

от объема выручки. В части предложений по внеплановым проверкам РСПП считает необходимым распространить инициативы Минэкономразвития России не только на субъекты малого предпринимательства, но и на все предприятия вне зависимости от их размеров и форм собственности.

ТПП России поддерживает предложения Минэкономразвития России. Вместе с тем, ТПП России считает, что предлагаемые изменения могут повлечь злоупотребления со стороны предпринимателей попадающих под иммунитеты и, как следствие, могут привести к росту цен на продукцию. В первую очередь это касается небольших населенных пунктов, где в основном представители малого бизнеса и осуществляют предпринимательскую деятельность. Кроме того, нередко небольшие предприятия могут выступать в качестве производителей комплектующих (детали, компоненты, узлы, запасные части, химические материалы и прочее) для крупных производств, что также может отразиться на стоимости конечной продукции.

ООО «Деловая Россия» концептуально поддерживает предложения Минэкономразвития России. Одновременно, предлагает увеличить размер выручки предприятий, на которые предлагается распространить указанные иммунитеты с 60 млн. до 400 млн. рублей в год. Кроме того, ООО «Деловая Россия» считает необходимым согласовывать с органами прокуратуры внеплановые проверки ФАС России в отношении всех субъектов предпринимательства, а не только проверки, проводимые в отношении субъектов малого предпринимательства. Такой же позиции придерживается и НП «Национальная Ассоциация Институтов закупок».

По мнению Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации, реализация предложений в части иммунитетов от злоупотребления доминирующим положением создаст стимулы к злоупотреблениям со стороны предприятий с малой выручкой (до 60 млн. рублей) которые могут занимать доминирующее положение на отдельных рынках, в частности на рынке розничной торговли в сельской местности учетом высоких издержек переключения на покупку товаров в соседних поселениях и районах (например, транспортные расходы). В этой связи существует риск негативного эффекта, который в первую очередь скажется на социально уязвимой группе населения – пенсионерах.

Решение проблемы излишнего антимонопольного контроля предприятий с незначительной рыночной долей может быть достигнуто путем стимулирования

качества проводимого антимонопольными органами экономического анализа товарных рынков.

Кроме того, Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации считает нецелесообразным реализацию предложения в части иммунитетов при заключении антиконкурентных соглашений и совершения согласованных действий по критерию выручки на рынке товара, на котором совершено правонарушение (не более 60 млн. рублей). По мнению центра, данный критерий является избыточным, поскольку соответствующие иммунитеты в контексте предложения обеспечиваются критерием совокупной рыночной доли на рынке (10%).

НИУ «Высшая школа экономики» считает, что целый ряд ошибок в расследованиях антимонопольных органов возник из-за неверного определения релевантного рынка. Одно отдельно взятое изменение закона не обеспечит достаточной фокусировки расследований, проводимых антимонопольным органом, но такая формулировка существенно улучшит ситуацию, в том числе за счет того, что определение релевантного рынка и рыночной доли станет необходимой частью антимонопольного расследования.

В этой связи предлагается дополнить статью 11 Закона о защите конкуренции правилом DeMinimis (соглашения, имеющие низкую степень важности и не способные причинить значительный вред конкуренции) - применяемым в европейском антимонопольном законодательстве, за исключением сговоров о ценах, о разделе рынка, и сговора на торгах. Признаком же отсутствия ограничения конкуренции будет являться суммарная рыночная доля участников соглашения, не превышающая десяти процентов. Кроме того, предлагается распространять правило DeMinimis на любых участников рынка, вне зависимости, принадлежат они к категории субъектов малого предпринимательства или нет.

Рабочей группой Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации предлагается внести изменения в Закон о защите конкуренции, определяющие невозможность признания доминирующим положение хозяйствующего субъекта, оборот которого на рынке определенного товара составляет менее четырехсот миллионов рублей и доля участия, принадлежащая одному или нескольким юридическим лицам, чей оборот более четырехсот миллионов, не должен превышать двадцать пять процентов.

Аналогичные критерии предлагается распространить и к иммунитетам при заключении антиконкурентных соглашений и совершении согласованных действий, за исключением случаев, когда такие действия приводят к повышению, снижению или поддержанию цен на торгах.

Приложение 2. Предложения по развитию конкуренции в Российской Федерации со стороны предпринимательского сообщества

Важным в плане совершенствования нормативного регулирования и правоприменительной практики является мнение предпринимательского сообщества о состоянии и текущих проблемах развития конкуренции и антимонопольного регулирования.

В соответствии с Правилами подготовки Доклада о состоянии конкуренции в Российской Федерации ФАС России⁴² направило общественным организациям предпринимателей (Общероссийской общественной организации "Деловая Россия", Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства "ОПОРА РОССИИ", Торгово-промышленной палате Российской Федерации, Российскому союзу промышленников и предпринимателей, Автономной некоммерческой организации "Агентство стратегических инициатив") предложение представить, (для включения в Доклад) помимо оценки состояния конкуренции со стороны предпринимательского сообщества также и предложения по развитию конкуренции. Предложения, полученные ФАС России, направленные на развитие конкуренции и совершенствование состояния конкурентной среды, представлены в настоящем приложении.

Следует отметить, что позиции предпринимательского сообщества по одним и тем же основаниям могут быть разнополярными как между собой, так и с позицией органов государственной власти, в т.ч. с мероприятиями, включенными в Дорожную карту по развитию конкуренции.

1. Предложения Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ»

Предложения по совершенствованию Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции"

1. В целях стимулирования развития производства качественного товара, как основного конкурентного преимущества, к которому следует стремиться, в статьях 6 и 7 Закона о защите конкуренции (о монопольно высокой/низкой цене товара) предлагаем также учитывать соотношение цена/качество товара при признании цены монопольно высокой или низкой.

Кроме того, в законодательство необходимо внести ясность относительно того, как должна устанавливаться монопольно высокая/низкая цена, если сопоставимый рынок установить затруднительно или невозможно: оценивать цену только по критерию суммы необходимых расходов и прибыли; либо в данном случае цена товара вообще не может быть признана монопольно высокой/низкой.

Судебная практика и практика ФАС России уже пошла по пути достаточности использования лишь одного критерия (расчет суммы необходимых расходов и прибыли)

⁴² Утверждены Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации И.И.Шуваловым 30 апреля 2013 г.

при невозможности установления другого (сопоставимого рынка). Это указывает на практическую неприменимость положений статьи 6 Закона о защите конкуренции в существующей редакции, которая предполагает все же необходимость использования двух критериев (расчет суммы необходимых расходов и прибыли и сравнение с ценой на сопоставимом рынке).

Предлагаем рассмотреть следующую формулировку определения монополюсво высокой цены (не исключая других положений ст. 6 Закона о конкуренции):

«Монополюсво высокой ценой товара является цена, которая в совокупности соответствует следующим условиям: установлена занимающим доминирующее положение хозяйствующим субъектом; превышает сумму необходимых для производства и реализации такого товара расходов и прибыли; превышает более чем на 10% рыночную цену, которая сформировалась на аналогичный товар такого же качества.

Рыночной ценой является цена, установленная при соблюдении хотя бы одного из следующих условий:

-в условиях конкуренции на товарном рынке, сопоставимом по составу покупателей или продавцов товара, условиям обращения товара, условиям доступа на товарный рынок государственному регулированию, включая налогообложение и таможенно-тарифное регулирование (далее - сопоставимый товарный рынок), при наличии такого рынка на территории Российской Федерации или за ее пределами;

-если она установлена на торгах, при соблюдении статей 447-448 ГК РФ;

-если она установлена на бирже при одновременном соблюдении условий, указанных в ч. 5 ст. 6 Закона о защите конкуренции;

-установленная с учетом особенностей формирования стартовой цены на продукцию при ее продаже на бирже, согласованных с антимонополюсвным органом».

2. Предлагаем в законодательстве предусмотреть упрощение контроля за экономической концентрацией в целях дальнейшего снижения нагрузки на бизнес.

А именно, предлагаем в статье 28 Закона о защите конкуренции внести уточнение относительно лиц, включенных в реестр хозяйствующих субъектов (за исключением финансовых организаций), имеющих долю на рынке определенного товара в размере более чем тридцать пять процентов или занимающих доминирующее положение на рынке определенного товара (далее – реестр).

Часть 1 ст. 28 Закона о защите конкуренции предусматривает получение предварительного согласия антимонополюсвного органа при совершении сделок с акциями (долями), имуществом коммерческих организаций, правами в отношении коммерческих организаций, если одно из указанных лиц включено в реестр.

В законе необходимо предусмотреть, что включение указанных лиц в реестр является основанием для получения предварительного согласия антимонополюсвного органа только в том случае, если указанные лица осуществляют продажу товаров на одном товарном рынке.

В противном случае возможна ситуация, когда лицо, приобретающее акции (доли), права и (или) имущество и лицо, являющееся объектом экономической концентрации, осуществляют свою деятельность и продают товар на совершенно разных товарных рынках (то есть сделка по приобретению акций (долей), нрав и (или) имущества фактически ни как не окажет влияния на экономическую концентрацию), но, тем не менее, такая сделка должна быть предварительно согласована с антимонополюсвным органом.

Данные факторы, по нашему мнению, усложняют ведение предпринимательской деятельности и в целях дальнейшего снижения нагрузки для бизнеса их необходимо откорректировать.

Предложения по совершенствованию уголовной ответственности за недопущение, ограничение или устранение конкуренции

Несмотря на признаваемую актуальность и значительный материальный ущерб, причиняемый бюджетам всех уровней в результате сговоров на торгах, а также добросовестным участникам торгов, в настоящее время в УК РФ отсутствуют нормы, прямо предусматривающие ответственность за это деяние.

Действующее уголовное законодательство позволяет правоприменителю привлечь виновное должностное лицо заказчика (организатора) торгов за сговор с одним из участников торгов к уголовной ответственности по статье 285, 286 УК РФ (превышение, злоупотребление должностными полномочиями). Однако, это возможно только при наличии доказанной причинно-следственной связи между предоставлением участнику торгов незаконных конкурентных преимуществ и существенным нарушением прав и законных интересов других участников торгов или государства, и только при наличии у виновного признака специального субъекта (должностного лица).

В то же время, преступления, предусмотренные статьями 285, 286 УК РФ, отнесены к преступлениям против интересов государственной службы. Их объектом являются общественные отношения, связанные с надлежащим порядком осуществления должностными лицами своих служебных полномочий. Норма, предусматривающая ответственность за сговор на торгах между хозяйствующим субъектом и должностным лицом заказчика (организатора торгов), как за преступление, объектом которого является порядок осуществления участниками товарного рынка своей экономической деятельности на принципах свободной конкуренции, в УК РФ отсутствует. Кроме того, преступления, предусмотренные статьями 285, 286 УК РФ традиционно являются высоколатентными, что также обуславливает недостаточность данных статей для борьбы со сговором на торгах.

Учитывая, что сговор между должностным лицом заказчика (организатора) торгов и участником торгов является деянием, посягающим сразу на два вышеуказанных объекта, введение в уголовное законодательство соответствующей нормы, предусматривающей ответственность для обеих сторон сговора одновременно, является очевидной необходимостью.

В настоящий момент, ответственность участника торгов, получившего значительные конкурентные преимущества вследствие сговора с должностным лицом заказчика (организатора) торгов, в УК РФ не предусмотрена. То есть по действующему уголовному законодательству эти действия не считаются общественно-опасными, даже в случае причинения виновными лицами ущерба или извлечения дохода в особо крупном размере.

В то же время, квалификация действий участника, выигравшего торги вследствие сговора, как соучастника должностного преступления, по действующему УК РФ также затруднена. Уголовная ответственность за преступления против интересов государственной службы ему грозит только в случае фиксации факта передачи им вознаграждения за обеспечение выигрыша на торгах (дача взятки или коммерческий подкуп).

Однако, заказчик (организатор) торгов может не иметь корыстного мотива при заключении антиконкурентного соглашения. Он может действовать, например, по мотиву личной неприязни к хозяйствующему субъекту, не допускаемому на торги, а также выполнять незаконные указания собственного руководства и т.д., то есть действовать по мотиву иной личной заинтересованности. Но и при наличии корыстной заинтересованности, на практике, доказывание дачи взятки или коммерческого подкупа сопряжено с известными трудностями, что обеспечивает этим преступлениям высокий уровень латентности.

Также представляется неверной квалификация действий недобросовестного участника торгов как хищения, поскольку отсутствует безвозмездность обращения имущества или прав на него в пользу виновного. Например, при осуществлении закупок для государственных нужд, победитель торгов выполняет работы или услуги, право на оказание которых было предметом торгов, но на более выгодных для себя условиях, по сравнению с итогами торгов, которые имели бы место при наличии на них честной конкурентной борьбы. Однако разницу между «честной» и «договорной» ценой в денежном выражении, то есть сумму причиненного сговором ущерба, определить и обосновать, как правило, невозможно в силу особенности и неповторимости условий каждого торгов. Построение уголовного обвинения на предположениях и домыслах недопустимо.

Привлечение должностного лица хозяйствующего субъекта – участника сговора к уголовной ответственности за соучастие в превышении своих полномочий должностным лицом заказчика (организатора) торгов представляется маловероятным. Учитывая, что хозяйствующий субъект преследует свои собственные корыстные интересы, вступая в сговор с должностным лицом заказчика (организатора) торгов, доказать его соучастие, то есть наличие вины в совершении превышения/злоупотребления своими полномочиями этим должностным лицом, практически невозможно.

Доказывание вины должностных лиц заказчика (организатора) торгов в совершении деяний, предусмотренных сегодня в УК РФ в качестве преступлений, при заключении ими антиконкурентного соглашения на торгах, также затруднено по двум причинам:

- из-за неопределенности статуса членов комиссий и контрактных служб (по статьям 285, 286, 290 могут быть привлечены к ответственности только специальные субъекты - должностные лица);

- по причине того, что доказательства такого преступления обычно собираются уже после того, как становятся известны результаты торгов. То есть тогда, когда ущерб уже причинен. Основные доказательства сговора на более раннем этапе не могут быть обнаружены и зафиксированы, так как даже наличие информации о намерении должностных лиц заключить ограничивающую конкуренцию на торгах соглашение не является информацией о приготовлении к преступлению, а значит, не может являться основанием для проведения оперативно-розыскных мероприятий.

Таким образом, отсутствие в уголовном законодательстве норм об ответственности за сговор на торгах препятствует проведению оперативно-розыскных мероприятий по сбору доказательств такого сговора до проведения самих торгов.

Таким образом, наиболее эффективным способом пресечения сговоров на торгах с последующим привлечением всех его участников к уголовной ответственности, представляется введение в УК РФ нормы, рассматривающей указанное деяние (заключение антиконкурентного соглашения на торгах) как общественно-опасную форму ограничения конкуренции.

Действующая редакция статьи 178 УК РФ (ограничение, устранение конкуренции) предусматривает ответственность только за одну форму сговора на рынке - картель, то есть сговор хозяйствующих субъектов-конкурентов, реализующих товар на одном рынке, между собой. Эта норма не применима для квалификации антиконкурентного соглашения между должностным лицом заказчика (организатора) торгов и хозяйствующим субъектом – участником торгов, поскольку они не являются конкурентами друг друга, так как не реализуют товары (услуги) на одном рынке.

Учитывая, что общественная опасность сговора должностного лица заказчика (организатора) торгов с хозяйствующим субъектом – участником торгов с целью ограничения, устранения конкуренции, более велика, чем у картеля, представляется целесообразным введение уголовной ответственности за такое правонарушение.

Объектами предлагаемого к включению в УК РФ преступления являлись бы одновременно общественные отношения, возникающие в связи с порядком осуществления должностными лицами заказчика (организатора) торгов своих функций, так и общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением хозяйствующими субъектами своей экономической деятельности на товарном рынке на принципе свободной конкуренции.

Ограничение конкуренции путем заключения запрещенного антимонопольным законодательством соглашения между должностным лицом заказчика (организатора) торгов и хозяйствующим субъектом – участником торгов в действующем законодательстве запрещено статьями 11, 16 Закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции». За нарушение этих норм предусмотрена административная ответственность (ст. 14.32 Кодекса об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ)).

На сегодняшний день отмечается увеличение количества должностных лиц, привлекаемых к административной ответственности по ст. 14.32 КоАП РФ, однако число совершаемых правонарушений не снижается. Учитывая высокую латентность подобных правонарушений, можно говорить о росте их фактического количества. Это свидетельствует о недостаточности регулирующего воздействия мер административной ответственности и необходимости введения за совершение таких нарушений (при превышении определенных пороговых значений причиненного ущерба или извлеченного дохода) уголовной ответственности.

Введение уголовной ответственности за заключение антиконкурентного соглашения на торгах между должностным лицом заказчика (организатора) торгов и хозяйствующим субъектом – участником торгов также могло бы стать эффективной мерой, направленной на развитие российской экономики, снижение бюджетных расходов в области государственных и муниципальных закупок. Помимо увеличения общей превенции для совершения такого рода деяний, это повысило бы, за счет размеров штрафов, установленных санкцией предлагаемой нормы, условную «себестоимость» реализации подобных антиконкурентных соглашений, предупреждая от их заключения по чисто экономическим причинам.

Представляется целесообразным ввести в УК РФ в главу 22 «Преступления в сфере экономической деятельности», статью 178-1, установив в ней квалифицированные формы деяния и санкцию за его совершение по аналогии с действующей редакцией части 2 и 3 статьи 178 УК РФ.

Проект статьи 178-1 УК РФ предлагается изложить в следующей редакции:

«1. Заключение соглашения между организатором торгов (аукциона, конкурса, запроса котировок, запроса предложений), членом аукционной, конкурсной, котировочной комиссии, либо уполномоченным сотрудником контрактной службы

заказчика, контрактным управляющим или должностным лицом заказчика, либо лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, либо некоммерческой организации, и имеющим полномочия в сфере осуществления закупок или организации торгов, и руководителем хозяйствующего субъекта - участника торгов (аукциона, конкурса, запроса котировок, запроса предложений), или его уполномоченным представителем, а равно участие в таком соглашении, если эти деяния повлекли ограничение или устранение конкуренции на указанных торгах и сопряжены с причинением крупного ущерба гражданам, организациям или государству, либо извлечением дохода в крупном размере,

наказываются принудительными работами на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишением свободы на срок до шести лет со штрафом в размере до одного миллиона рублей, или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до пяти лет или без такового, и с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от одного года до семи лет или без такового.

2. Те же деяния:

- а) совершенные организованной группой;
- б) совершенные лицом с применением насилия или с угрозой его применения;
- в) сопряженные с причинением особо крупного ущерба либо извлечением дохода в особо крупном размере, -

наказываются принудительными работами на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от одного года до трех лет либо лишением свободы на срок до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от одного года до трех лет».

Также предлагается внести изменения в Примечание к статье 178 УК РФ, распространив его действие в полном объеме на статью 178-1 УК РФ.

2. Предложения Российского союза промышленников и предпринимателей

Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП) считает, что в целях развития конкуренции и совершенствования состояния конкурентной среды, необходимо:

- ввести ответственность за неисполнение заказчиком своей обязанности по одностороннему отказу от исполнения контракта, если в ходе исполнения контракта установлено, что поставщик (подрядчик, исполнитель) не соответствует установленным документацией о закупке требованиям к участникам закупки или предоставил недостоверную информацию о своем соответствии таким требованиям, что позволило ему стать победителем определения поставщика;
- вернуться в системе осуществления закупок путем аукциона как наиболее приоритетному конкурентному способу осуществления закупок;
- улучшить качество экономического анализа, определить в законе, что анализ рынка должен проводиться прозрачным и открытым способом; и результаты анализа должны стать частью решений ФАСа;
- доработать положения, дублирующие полномочия ФАС России и ФСТ России в сфере государственного контроля за нарушениями нормативно закрепленного порядка установления тарифов на регулируемые виды деятельности;

- проработать надлежащим образом предложения по исключению агентских договоров из категории «вертикальных» соглашений;
- пересмотреть положения о согласовании сделок по правилам, установленным для естественных монополий, компаниями, у которых доля выручки от естественно-монопольных видов деятельности минимальна путем их освобождения от такого согласования;
- исключить предложения по сокращению количества предупреждений, выдаваемых одному лицу в течение одного года;
- скорректировать предложения по дополнению части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции положениями, распространяющими запрет на заключение соглашений между конкурентами – покупателями товара. Полагаем, что принятие указанной поправки целесообразно при условии, если в Закон о защите конкуренции будет также включена норма об обязанности антимонопольного органа по проведению анализа состояния конкуренции на товарном рынке. Это позволит не только предотвратить развитие негативной практики в отношении добросовестных хозяйствующих субъектов, не являющихся конкурентами на товарном рынке, но и выработать в дальнейшем стандарт доказывания по делам о картелях, как это предусмотрено Дорожной картой;
- оставить в прежней редакции часть 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции о том, что добровольное устранение нарушения антимонопольного законодательства и его последствий лицом, совершившим такое нарушение является основанием для прекращения антимонопольного разбирательства;
- ввести в Закон положения, исключаящие предварительное согласование сделок, совершаемых между компаниями, входящими в группу лиц, не влияющих на ограничение конкуренции на товарных рынках, что позволит сократить масштаб контрольных мероприятий в отношении сделок внутри группы лиц;
- усовершенствовать институт недобросовестной конкуренции путем конкретизации ее составов.

Оценивая состояние конкурентной среды в настоящих условиях, нельзя не отметить возможное введение санкций со стороны правительств иностранных государств. Очевидно, что такие действия являются нерыночными и носят дискриминационный, антиконкурентный в условиях мировой рыночной экономики характер. Мы считаем, что наиболее адекватной реакцией Правительства РФ на введение санкций будет являться предоставление различного рода преференций для отечественного бизнеса на условиях равного доступа, прозрачности и открытости. К арсеналу таких средств могут быть отнесены предоставление субсидий и льгот, носящих временный характер, а также кредитование на доступных условиях.

Анализ опыта развития стран, против которых в то или иное время были введены определенные санкции, показывает, что многие из них использовали такую ситуацию как возможность для развития внутреннего производителя, и, зачастую, к моменту снятия санкций экономика представляла из себя уже более конкурентную и технически развитую среду.

Необходимо также упомянуть проблему несправедливой конкуренции. В настоящее время практически во всех отраслях частным компаниям приходится конкурировать с крупными государственными компаниями и корпорациями. Зачастую конкуренцию между ними нельзя назвать справедливой и открытой, часто используется так называемый «административный ресурс». Мы считаем, что улучшения состояния конкурентной среды можно добиться путем гарантированного предоставления доступа

частным компаниям к крупным государственным заказам и федеральным целевым программам путем разделения лотов.

3. Предложения Общероссийской общественной организации «Деловая Россия»

В целях усовершенствования российской антимонопольной политики Общероссийская общественная организация «Деловая Россия» считает необходимым:

1. Отказаться от применения методик оценки результативности деятельности подразделений ФАС России в их нынешнем виде: показатели качества работы оказались не действенными, а показатели количества (они же «палочные») ведут к неблагоприятным результатам.

2. Не вводить новые виды антимонопольного регулирования, такие как регулирование торговых практик и установление правил недискриминационного доступа для компаний, не являющихся субъектами естественных монополий.

3. Сохранить в Федеральном законе «О защите конкуренции» №135-ФЗ от 26.07.2006 (далее - 135-ФЗ) п. 4 ст. 10 и п. 9 ст. 11, устанавливающих ограничение действия закона на деятельность в сфере осуществления исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации.

4. Сохранить п. 1.1. ст. 13 135-ФЗ, устанавливающий допустимость соглашений о совместной деятельности, если их результатом является совершенствование производства и получение покупателями выгод, соразмерных с выгодами участников соглашений.

5. Ввести «иммунитеты» для субъектов малого и среднего предпринимательства по статьям антимонопольного законодательства, составляющего «ядро антитраста» - злоупотребление доминирующим положением, антиконкурентные соглашения и согласованные действия (ст. 10, 11, 11.1), дополнив статью 10 135-ФЗ новой частью следующего содержания:

1) «Положения настоящей статьи (статей) не распространяются на субъектов малого и среднего предпринимательства, за исключением случаев производства (реализации) ими товаров в условиях естественной монополии, а также производства (реализации) ими товаров (услуг) в отношении которых осуществляется государственное регулирование цен (тарифов) в соответствии с законодательством РФ».

2) Дополнить статью 13 135-ФЗ новой частью следующего содержания: «признаются допустимыми все соглашения и согласованные действия субъектов малого и среднего предпринимательства, за исключением случаев производства (реализации) ими товаров в условиях естественной монополии, а также производства (реализации) ими товаров (услуг) в отношении которых осуществляется государственное регулирование цен (тарифов) в соответствии с законодательством РФ, между собой, за исключением перечисленных в пунктах 1 и 2 части 1 ст. 11 и пунктах 1 и 2 части 1 статьи 11.1.

3) Дополнить п. 8 ст. 4 135-ФЗ «создание дискриминационных условий» оговоркой, хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим

субъектом или другими хозяйствующими субъектами лицом, имеющим сопоставимые или большие возможности оказывать влияние на рынок. Это исключит возможность возбуждения дел, когда небольшие компании обвиняются в создании дискриминационных условий крупным игрокам.

6. Предлагается дать отдельно определения «картель» и «горизонтальное соглашение» как норм-дефиниции (в ст. 4 135-ФЗ), четко разграничив данные понятия. В действующей редакции картель определяется только по признакам (ст. 11 135-ФЗ) и не имеет четких критериев разграничения с иными горизонтальными соглашениями. Понятия «горизонтальные соглашения» в действующем законодательстве не существует в принципе. Некорректное изменение понятия «картель» и распространение антимонопольного регулирования на агентские договора приведет к тому, что обычная договорная практика рискует подвергнуться санкциям, вплоть до уголовных.

7. Поднять стандарты доказывания путем принятия ФАС России «Руководств» по правоприменению по основным антимонопольным статьям.

8. Сфокусировать антимонопольную службу на исполнении специфически антимонопольных задач, передав по возможности «непрофильные» полномочия в другие ведомства. Конечная цель — корпоративная культура ведомства должна переориентироваться с массовой рутинной обработки обращений на высококачественное расследование небольшого числа дел.

9. Повышать качество кадров: поднять зарплату сотрудникам, особенно на низовом уровне; требовать опыта и знаний, не поощрять «серийность» и типовые дела, а относиться к ним с подозрением, как к признаку формализма и плохой работы.

10. Внести изменения в Дорожную карту «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» (далее - Дорожная карта), установив в качестве КПЭ для должностных лиц ФАС России не долю проигранных в суде дел, а долю опрошенных предпринимателей, считающих, что состояние конкурентной среды улучшилось за последний год.

11. На наш взгляд наиболее перспективным в качестве основных показателей эффективности деятельности ФАС России является введение опросных показателей, основанных на данных Росстата. Преимуществом данных показателей является то, что они уже входят в число основных показателей деятельности, включенных в ежегодный Доклад о результатах и основных направлениях деятельности ФАС России.

12. Внести изменения в часть 1 ст. 10 135-ФЗ - злоупотреблением доминирующим положением должно считаться только недопущение, устранение и ограничение конкуренции и ущемление интересов неопределенного круга других лиц.

13. Дополнить функции антимонопольного органа консультированием российских компаний в случае проведения в отношении них антимонопольного расследования за рубежом (по примеру антимонопольных органов Китая и других азиатских стран).

14. При составлении планов проверок и планов анализа рынка сделать акцент на рынки, на которых занимают доминирующее положение или преобладают иностранные (транснациональные) корпорации, а также компании с государственным участием. Это сместит существующий в настоящее время крен в

сторону преследования частных российских компаний.

15. Усилить взаимодействие к конкурентными органами развитых стран в части раскрытия международных картелей и получения запрашиваемой у иностранных компаний информации.

16. В положения о премировании и иные внутренние акты ФАС России внести изменения, стимулирующие сотрудников к анализу мировых рынков и раскрытию международных картелей.

17. Ввести «иммунитеты» для субъектов малого и среднего предпринимательства по статьям антимонопольного законодательства, составляющего «ядро антитраста» - злоупотребление доминирующим положением, антиконкурентные соглашения и согласованные действия (ст. 10, 11, 11.1 135-ФЗ), дополнив статью 10 135-ФЗ новой частью следующего содержания: «Положения настоящей статьи (статей) не распространяются на субъектов малого и среднего предпринимательства, за исключением случаев производства (реализации) ими товаров в условиях естественной монополии, а также производства (реализации) ими товаров (услуг) в отношении которых осуществляется государственное регулирование цен (тарифов) в соответствии с законодательством РФ».

18. Дополнить статью 13 135-ФЗ новой частью следующего содержания: «признаются допустимыми все соглашения и согласованные действия субъектов малого и среднего предпринимательства, за исключением случаев производства (реализации) ими товаров в условиях естественной монополии, а также производства (реализации) ими товаров (услуг) в отношении которых осуществляется государственное регулирование цен (тарифов) в соответствии с законодательством РФ, между собой, за исключением перечисленных в пунктах 1 и 2 части 1 ст. 11 и пунктах 1 и 2 части 1 статьи 11.1.

19. Дополнить п. 8 ст. 4 135-ФЗ «создание дискриминационных условий» оговоркой, хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами лицом, имеющим сопоставимые или большие возможности оказывать влияние на рынок. Это исключит возможность возбуждения дел, когда небольшие компании обвиняются в создании дискриминационных условий крупным игрокам.

20. Поскольку согласованные действия можно осуществлять только обладая властью над рынком - то есть, по сути, занимая коллективное доминирующее положение, то порог доли рынка должен соответствовать именно коллективному доминированию, то есть 50%. Обладая долей рынка ниже 50%, осуществлять согласованные действия экономически бессмысленно. В этой связи необходимо ввести норму, позволяющую признать, положение компании, занимающей 50% рынка и более, доминирующим без оговорок (в действующей редакции 135-ФЗ антимонопольному органу дано право не установить доминирующее положение компании с долей рынка свыше 50%). Это сильно уменьшит свободу действий чиновника и снизит коррупционные риски. На практике случаи, когда ФАС России положение компании с долей рынка свыше 50%, не признавал доминирующим, не известны, то есть действующая редакция является неработающей. Альтернативный вариант - четко установить в 135-ФЗ закрытый перечень обстоятельств, при которых положение компании с долей

рынка в 50% не может быть признано доминирующим (например, у конкурент превосходит компанию по производственным мощностям).

21. Распространить ст. 12 135-ФЗ на иные соглашения и координацию экономической деятельности. Таким образом, будут разрешены эти действия для компаний, чья доля на соответствующем рынке меньше 20%.

22. Установить, что допускаются горизонтальные соглашения, если суммарная доля их участников не превышает 20%. При этом установить закрытый перечень исключений из правила de minimis, что будет соответствовать европейскому опыту. Например, соглашения о поддержании цен на торгах и ценовые картели предлагается считать нарушением вне зависимости от доли рынка участников.

23. Повысить суммарную долю рынка участников согласованных действий, ниже которой эти действия признаются допустимыми, с 20% до 50% (внести изменения в п. 5 ст. 11.1. 135-ФЗ). Поскольку согласованные действия можно осуществлять только обладая властью над рынком - то есть, по сути, занимая коллективное доминирующее положение, то порог доли рынка должен соответствовать именно коллективному доминированию, то есть 50%. Обладая долей рынка ниже 50%, осуществлять согласованные действия экономически бессмысленно, и ФАС России, возбуждая дела по согласованным действиям компаний, чья суммарная доля рынка составляет от 20% до 50%, скорее всего, принимает за нарушение колебания цен в соответствии с рыночной конъюнктурой.

24. Ускорить отмену уведомительного порядка согласования сделок экономической концентрации среднего бизнеса (отменить ст. 30 135-ФЗ).

25. Повысить с 250 млн. руб. до 1 млрд. руб. размер активов приобретаемой компании.

26. Освободить от предварительного согласования все без исключения сделки внутри группы лиц, с одновременным уточнением этого понятия во избежание злоупотреблений. Радикально упростить уведомительный порядок по сделкам внутри группы лиц (ст. 31 135-ФЗ). Например, установить, чтобы хозяйствующий субъект уведомлял ФАС России об изменениях в группе лиц в результате сделок внутри нее не чаще одного раза в год.

27. Отменить предварительный порядок согласования сделок между крупными зарубежными компаниями, предметом которых являются незначительные российские активы путем введения общепринятой в законодательстве развитых стран системы «двойных порогов» (вместо 7 млрд. руб. совокупных активов участников сделки - 7 млрд. руб. активов внутри РФ и 10 млрд. руб. - всех активов, вместо 250 млн. руб. активов приобретаемой компании - 1 млрд. руб. активов внутри РФ и 1,5 млрд. руб. - всех активов).

28. Не допустить введения требования о представлении согласия антимонопольного органа при регистрации юридических лиц.

29. Не допустить введения предварительного согласования за соглашениями о совместной деятельности.

30. Установить по крупным слияниям их коллегиальное рассмотрение на уровне Правительства РФ, либо право вето либо право отмены решения ФАС России. Например, ФАС России запрещает крупное слияние из-за угрозы конкуренции, но Правительство берет на себя ответственность, и разрешает

создание «национального чемпиона». Сейчас, когда ФАС России само имеет право оценивать не только последствия сделок для конкуренции, но и «социально-экономические» последствия, это ведет к конфликту целей и коррупционным рискам - прикрываясь вышеуказанными последствиями, можно одобрить любую сделку.

31. ФАС России предпринять меры методического и организационного характера постепенно перейти от «поведенческих» предписаний к структурным:

1) Ввести разделение порядка рассмотрения ФАС России сделок экономической концентрации по примеру ЕКК на Фазу I и II, изменив таким образом действующий порядок согласования, при котором решение о продлении рассмотрения ходатайства с 1-го месяца до 3-х принимается ФАС России в зависимости от наличия необходимой информации.

2) В течение 30-дневной фазы I антимонопольный орган может или убедиться в отсутствии угроз для конкуренции, или согласиться на совершение сделки на условиях, сформулированных самими компаниями. В рамках 60-дневной Фазы II антимонопольный орган, убедившись в наличии угроз в отношении конкуренции, выставляет корректирующее условие на основе собственного анализа либо выдает отказ.

3) Ввести срок в 14 дней, в течение которого ФАС России должен определить, представляет ли сделка угрозу для конкуренции, и соответственно пойдет ли рассмотрение по Фазе II, и в обязательном порядке поставить в известность заявителя о характере рассмотрения сделки.

4) Ввести порядок, при котором компания сама формулирует корректирующие условия, устраняющие угрозы конкуренции при осуществлении сделки, в случае согласия, с которыми сделка рассматривается только в рамках Фазы I.

32. Ввести требование обязательного анализа рынков, в т.ч. смежных, а также барьеров входа, при рассмотрении сделок экономической концентрации.

33. Ввести требование обязательного описания тех угроз для конкуренции, на нейтрализацию которых направлена разработка соответствующих корректирующих условий, а также предусмотреть последующий анализ результативности предписаний.

34. Оставить в антимонопольном законодательстве существующие требования только в отношении обязательных торгов (государственные и муниципальные закупки, закупки государственных корпораций компаний государственным и муниципальным имуществом (субъекты 223-ФЗ), реализация участков недр, реализация государственного и муниципального имущества т.д.).

35. Внести соответствующие изменения не только в ст. 17, но и в ст. 18.1. и ст. 23 135-ФЗ.

36. Обеспечить выполнение п. 6 Дорожной карты в части создания на официальном сайте ФАС России базы данных, содержащей все принятые решения.

37. Внести изменения в ст. 23 135-ФЗ, записав, что размещению на официальном сайте в сети «Интернет» подлежат все решения и все предписания антимонопольного органа.

38. Внести изменения в ст. 33 и ст. 41 135-ФЗ в части установления обязательного требования проведения анализа рынка (включая смежные рынки)

при выдаче решения по всем сделкам экономической концентрации и всем решениям по признакам нарушения антимонопольного законодательства.

39. Повысить степень экономической подготовки сотрудников ФАС России, в т.ч. в экономическое подразделение, ввести должности экономических советников руководителя ФАС России, увеличить бюджет ФАС России, выделяемого на аналитические исследования.

40. Ограничить полномочия ФАС России по запросу информации в целях проведения анализа конкурентной среды только теми анализами рынка, которые утверждены в установленном порядке (приказом Руководителя ФАС России или Правительственной комиссией по вопросам конкуренции и развития малого и среднего предпринимательства).

41. Полномочия по запросу информации в рамках возбужденного дела, контроля экономической концентрации, выполнения поручения Президента и правительства Российской Федерации, иных органов власти, предлагается сохранить в существующем виде.

42. Перейти к запросам информации в электронном виде.

43. Внести изменения в 135-ФЗ и иные нормативные акты, предусматривающие проведение проверок только после возбуждения дела, а выездных внеплановых - с санкции прокуратуры. Внезапность же «рейдов на рассвете» можно обеспечить путем проведения внеплановой проверки в течение суток после возбуждения дела.

44. Привести Приказ ФАС России от 25.05.2012 № 340 «Об утверждении административного регламента ФАС России по исполнению государственной функции по проведению проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства РФ», Методические рекомендации по проведению ФАС России и ее территориальными органами плановых и внеплановых выездных (письмо ФАС России от 26 декабря 2011 г. № ИА/48530) и 135-ФЗ в соответствии нормам 294-ФЗ, ликвидировав исключения по согласованию внеплановых проверок ФАС России.

45. Исключить из состава уголовно наказуемых деяний неоднократное злоупотребление доминирующим положением, а также все картели, за исключением ценовых (пп. 1 и 2 части 1 ст. 11 135-ФЗ: установление, поддержание цен, повышение, поддержание цен на торгах). Это будет соответствовать не только европейскому (в странах континентального права уголовной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства нет), но американскому опыту (уголовная ответственность предусмотрена только за ценовые картели), а также курсу Правительства и Президента РФ на декриминализацию «экономических» статей УК. Данная мера соответствует рекомендациям Комитета по конкуренции ОЭСР для Российской Федерации по вопросам будущих действий.

46. Установить, что нарушением статьи 178 УК является не само по себе заключение ограничивающего конкуренцию соглашения (картеля), а только такого, которое запрещено антимонопольным законодательством (так как часть указанных соглашений может быть признана допустимыми согласно ст. 13 135-ФЗ), а также если эти деяния привели или могли привести к недопущению, устранению или ограничению конкуренции.

47. Повысить размер дохода, извлекаемого участниками ограничивающих

конкуренцию соглашений в целях недопущения привлечения к уголовной ответственности субъектов малого и среднего предпринимательства. Согласно исследованиям НП «НАИЗ», Российской академии народного хозяйства и государственной службы, свыше 40% дел по антиконкурентным соглашениям, дошедшим до суда. ФАС России возбудила в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства.

48. Повысить размер ущерба причиненного, участниками ограничивающих конкуренцию соглашений в целях недопущения привлечения к уголовной ответственности субъектов малого и среднего предпринимательства. Согласно исследованиям НП «НАИЗ», Российской академии народного хозяйства и государственной службы, свыше 40% дел по антиконкурентным соглашениям, дошедшим до суда. ФАС России возбудила в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства.

49. Ввести норму, согласно которой поводом для возбуждения уголовного дела служат только материалы, направленные ФАС России в МВД в соответствии с законодательством.

50. В перспективе следует полностью отменить ст. 178 УК, поскольку в ЕС уголовной ответственности за нарушения антимонопольного законодательства не предусмотрено.

51. Отказаться от практики выдачи предписаний о продаже определенного объема продукции на бирже для хозяйствующих субъектов (исключить подпункт н) пункта 2 части 1 ст. 23 135-ФЗ). Биржевой механизм лишь облегчает для обладающего доминирующим положением хозяйствующего субъекта манипулирование рынком, что показал опыт выдачи ФАС России соответствующих предписаний ОАО «ЕВРОЦЕМЕНТ ГРУП», ОАО «Уралкалий» и ОАО «Сильвинит».

52. Ввести 10-летний мораторий на введение новых видов антимонопольного регулирования.

53. Расширение института предупреждений.

54. Необходимо закрепить в 135-ФЗ отсутствующие в действующей редакции принципы антимонопольного регулирования. Например, принцип соразмерности наказаний тяжести нарушений и принципа правовой стабильности при назначении наказаний (а также разработать иные принципы). Принцип правовой стабильности антимонопольного контроля, означающий установление в нормативных правилах обязанности антимонопольных органов придерживаться стабильной ими же сформированной административной практики, не допуская использование различных подходов к одинаковым, типовым случаям. Это касается практики назначения наказаний, отказов в согласовании сделок, практики возбуждения дел и отказов в возбуждениях, обязанности выдачи предписаний, прекращения производства по делам о нарушениях, квалификации дел по определенным статьям, частям и пунктам законодательства и т.п.

55. Необходимо уточнить понятие «координация экономической деятельности». На практике координатор может работать с координируемыми обществами на одном товарном рынке. Требование действующей редакции 135-ФЗ гласит координатор не должен осуществлять деятельность на товарном рынке, на котором осуществляют деятельность хозяйствующие субъекты, деятельность которых он координирует, приводит к тому, что ФАС России либо не имеет

законных оснований пресечь эти нарушения, либо вынужден использовать для их пресечения такие составы, как иные или «вертикальные» соглашения.

56. Следует уточнить понятие согласованных действий путем исключения нормы, согласно которой в определении согласованных действий установлено требование о том, что они должны быть заранее известны участникам, т.е. публично объявлены. Как правило, согласованные действия не подразумевают публичного объявления, и в результате ФАС России либо не имеет законных оснований для пресечения данного вида нарушений, либо вынуждено доказывать наличие антиконкурентного соглашения.

57. Необходимо изъять из компетенции антимонопольного органа все полномочия издавать любые разъяснения и рекомендации по применению антимонопольного законодательства ненормативного характера. Вместо этого необходимо издавать нормативные правила применения отдельных положений антимонопольного законодательства (передав эту функцию Минэкономразвития). Необходимо установить нормы о том, что нарушение данных правил антимонопольным органом в ходе правоприменения, является основанием признания судом таких актов антимонопольного органа недействительными. При этом сами нормативные акты антимонопольного органа могут быть оспорены по общим правилам в судебном порядке на соответствие вышестоящему нормативному акту. Таким образом, практика выдачи «индивидуальных» разъяснений антимонопольного законодательства, которые зачастую противоречат друг другу, и создают коррупционные риски, будет заменена на общепринятую в развитых странах практику выдачи общих разъяснений (guidelines), имеющих статус нормативного правового акта.

58. Необходимо отказаться от категории «изъятие в бюджет необоснованно полученного дохода». Данная практика отсутствует в законодательстве развитых стран. Пленум Высшего арбитражного суда (постановление от 30.06.2008 № 30) указал на неправомерность одновременного наложения оборотного штрафа и изъятие незаконно полученного монопольного дохода, Конституционный суд с данным решением не согласился (постановление от 24.06.2009 № 11-П). Возникла правовая коллизия. Пунктом 6 Дорожной карты предусмотрено «устранение возможности одновременного наложения на правонарушителя оборотного штрафа в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и выдачи предписания о взыскании незаконно полученного дохода от нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренного 135-ФЗ. Принимая во внимание, что на практике изъятие в бюджет незаконно полученного дохода ФАС России не применяется, а также перспективу развития системы частных коллективных исков, считаем возможным полностью исключить из 135-ФЗ категорию «изъятие незаконно полученного дохода».

59. Необходимо внести изменения законодательство, лишаящие ФАС России «монополии» на применение или трактовку норм антимонопольного законодательства. Например, проводить анализ рынка, устанавливая доминирующее положение, рассчитывать убытки вполне может не только антимонопольный орган, но и все стороны по делу (как потребители, так и компании, пострадавшие от нарушения антимонопольного законодательства, так и компании, в отношении которых ведется расследование или устанавливаются

санкции. Это соответствует международному опыту, это будет способствовать повышению стандартов доказывания, ведь сейчас суды вообще может отказаться обсуждать, например, альтернативный анализ рынка или расчет убытков, поскольку соответствующие полномочия закреплены за ФАС России.

60. Необходимо ограничить сферу применения нормы о коллективном доминировании только в рамках контроля экономической концентрации. Следует отметить, что в практике антимонопольного регулирования ЕС, откуда и была заимствована доктрина коллективного доминирования, она применяется не для «пресечения злоупотребления коллективным доминированием», а исключительно в рамках предварительного анализа сделок экономической концентрации.

61. Необходимо внести изменения в статью 6 135-ФЗ в части конкретизации критериев сопоставимости рынков. При этом следует учитывать требования:

- четко определить, какие именно показатели используются при сопоставлении (в частности, используются ли для сопоставления только цены или также и прибыль);

- выделить однозначный и легко применимый «эталон сравнения» (является ли монопольно высокой цена, превышающая предельные издержки, или цена, превышающая цены конкурентов, или цена, превышающая цену, назначенную тем же самым продавцом на другом рынке);

- зафиксировать «критическое превышение» (пороговый уровень) сопоставляемого показателя над избранным эталоном, позволяющее сделать вывод в пользу гипотезы о монопольно высокой цене;

- обеспечить при сопоставлении цены с эталоном соблюдения принципа «при прочих равных условиях» в отношении всех факторов, влияющих на спрос и издержки.

62. Необходимо расширить функции и полномочия ФАС России в части введения дополнительной обязанности оказания консультационной и юридической поддержки российским компаниям при проведении антимонопольного расследования за рубежом. Данной функцией обладают многие ведомства стран мира, в частности антимонопольные органы КНР.

63. Внести изменения в п. 1 и п. 1.1. ст. 13 135-ФЗ обеспечив допустимость указанных в соответствующих пунктах ст. 13 действий, бездействий, соглашений и согласованных действий, и соглашений о совместной деятельности при соблюдении хотя бы одного и следующих условий - совершенствование производства и получение покупателями соразмерных выгод. В действующей редакции необходимо соблюдении обоих условий одновременно, что снижает объем инвестиций и создание новых производств в России.

Приложение 3. Информация об исполненных мероприятиях «дорожной карты» «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики»

Пункт дорожной карты, ответственный исполнитель	Результат
Мероприятия по реализации системных мер по развитию конкуренции в Российской Федерации	
1. Включение функций по развитию конкуренции в приоритеты деятельности органов исполнительной власти	
Пункт 1.1. Закрепление за органами исполнительной власти функций по развитию конкуренции, а также установление соответствующих ключевых показателей эффективности (КПЭ): для заинтересованных федеральных органов исполнительной власти в регулируемых сферах деятельности, в том числе в сфере деятельности субъектов естественных монополий <i>Минэкономразвития России</i>	Принято распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2014 г. № 570-р.
2. Внедрение лучших практик развития конкуренции в субъектах Российской Федерации	
Пункт 2.1. Внедрение стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации <i>АНО "Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов"</i>	Стандарт одобрен поручением Правительством Российской Федерации от 02.04.14 № ИШ-П13-2189.
2. Внедрение лучших практик развития конкуренции в субъектах Российской Федерации	
Пункт 2.1. Внедрение стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации <i>АНО "Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов"</i>	Стандарт одобрен поручением Правительством Российской Федерации от 02.04.14 № ИШ-П13-2189.
4. Развитие конкуренции в инфраструктурных отраслях, включая сферы естественных монополий	
Пункт 4.1 Определение направлений развития конкуренции в инфраструктурных отраслях, включая сферы естественных монополий:	
в сфере электросвязи <i>Минкомсвязь России</i>	План мероприятий «Развитие конкуренции в сфере электросвязи» утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.02.2014 № 130-р.
на железнодорожном транспорте Минтранс России	Плана мероприятий по развитию конкуренции на железнодорожном транспорте утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 02.04.2014 № 503-р.
на газовых рынках <i>Минэнерго России</i>	План мероприятий по развитию конкуренции на газовых рынках и в сфере трубопроводного транспорта утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.02.2014 № 115-р.

Пункт дорожной карты, ответственный исполнитель	Результат
в сфере трубопроводного транспорта <i>Минэнерго России</i>	
Пункт 4.2. Развитие коммерческой инфраструктуры рынков, в том числе сопряженных со сферами естественных монополий, в части организованных (биржевых) торгов, системы договорных рыночных отношений, равного представительства всех заинтересованных сторон, в следующих сферах:	
электроэнергетика <i>Минэнерго России</i>	Доклад в Правительство Российской Федерации представлен письмом от 22.11.2013 № АН-11811/09.
железнодорожный транспорт <i>Минтранс России</i>	Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.07.2013 № 626 утверждено Положение об основах правового регулирования деятельности операторов железнодорожного подвижного состава и их взаимодействия с перевозчиками при перевозках грузов. Образовано Некоммерческое партнерство «Совет участников рынка услуг операторов железнодорожного подвижного состава». Запущена в эксплуатацию электронная система «Фабрикант Рейл», созданная на базе торгового портала «Фабрикант». Доклад Минтранса России в Правительство Российской Федерации об исполнении указанного пункта направлен письмом от 21.11.2013 № АЦ-10/13967.
нефтепродукты <i>Минэнерго России</i>	Приняты следующие нормативные правовые акты, которые завершили формирование нормативной базы, определившей правила биржевой торговли нефтепродуктами: - постановление Правительства Российской Федерации от 11.10.2012 № 1035, в соответствии с которым утверждены Критерии регулярности и равномерности реализации товара на бирже для отдельных товарных рынков, на которых обращаются нефть и (или) нефтепродукты; - постановление Правительства Российской Федерации от 23.07.2013 № 623 «Об утверждении Положения о предоставлении информации о заключенных сторонами не на организованных торгах договорах, обязательства по которым предусматривают переход права собственности на товар, допущенный к организованным торгам, а также о ведении реестра таких договоров и предоставлении информации из указанного реестра», принятое с целью формирования репрезентативных ценовых индикаторов и повышения прозрачности рынков нефти и нефтепродуктов и определяющее порядок регистрации внебиржевых договоров с нефтью и нефтепродуктами (постановление о регистрации внебиржевых сделок). Во исполнение п.1 раздела 6 «дорожной карты» принят приказ ФАС России и Минэнерго России от 30.04.2013 № 313/13/225. Разработка иных нормативных правовых актов, регламентирующих введение основных принципов формирования системы договорных отношений, советов рынков с равным представительством всех сторон, организованных биржевых торгов в текущей перспективе, по мнению Минэнерго России, преждевременно.
5. Развитие конкуренции при осуществлении закупок	

Пункт дорожной карты, ответственный исполнитель	Результат
<p>Пункт 5.2. Создание системы мониторинга, анализа и оценки положений о закупках организаций государственного сектора экономики, субъектов естественных монополий и организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности <i>Минэкономразвития России</i></p>	<p>Методика утверждена поручением Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2013 г. № ИШ-П13-9140.</p>
<p>Пункт 5.3. Введение аудита эффективности закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд <i>Минэкономразвития России</i></p>	<p>С 1 января 2014 г. вступил в силу Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ). Статьей 98 Закона № 44-ФЗ предусмотрено проведение аудита эффективности закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд. В соответствии с частью 1 указанной статьи аудит в сфере закупок осуществляется Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, образованными законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации и контрольно-счетными органами муниципальных образований (в случае, если такие органы образованы в муниципальных образованиях), образованными представительными органами муниципальных образований. При этом в соответствии с частью 3 данной статьи аудит в сфере включает, в том числе осуществление экспертно-аналитической, информационной и иной деятельности посредством проверки, анализа и оценки информации о законности, целесообразности, об обоснованности, о своевременности, об эффективности и о результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам.</p>
<p>Пункт 5.4. Внедрение механизма предотвращения конфликта интересов в сфере государственных закупок и муниципальных закупок <i>Минэкономразвития России</i></p>	<p>Федеральным законом от 28.12.2013 № 396-ФЗ внесены изменения в Закон № 44-ФЗ, касающиеся установления запрета на осуществление закупок в случае, если между участником закупки и заказчиком существует конфликт интересов (пункт 9 части 1 статьи 31 Закона № 44-ФЗ). Кроме того, Законом № 396-ФЗ введена обязанность участника закупки декларировать при подаче заявки на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) информации об отсутствии конфликта интересов. При этом в случае выявления информации о наличии конфликта интересов в соответствии с требованиями части 9 статьи 31 Закона № 44-ФЗ в любой момент до заключения контракта такой участник закупки может быть отстранен от участия в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) или ему может быть отказано в заключении контракта.</p>
<p>6. Упрощение деятельности предпринимателей в рамках антимонопольного регулирования</p>	
<p>Пункт 6.1. Устранение избыточного антимонопольного контроля в части</p>	
<p>упразднения уведомления по сделкам экономической концентрации <i>ФАС России</i></p>	<p>Принят Федеральный закон от 28.12.2013 № 423-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции», предусматривающий исключение уведомительного контроля по сделкам экономической концентрации</p>

Пункт дорожной карты, ответственный исполнитель	Результат
<p>смягчения ответственности лиц, содействующих в расследовании антимонопольных нарушений <i>ФАС России</i></p>	<p>Принят Федеральный закон от 02.11.2013 № 285-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс об административных правонарушениях и статью 3 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», предусматривающий смягчение ответственности лиц, содействующих в расследовании антимонопольных нарушений.</p>
<p>Пункт 6.4. Создание единого раздела на сайте ФАС России с исчерпывающим перечнем и копиями решений и иных нормативных и ненормативных актов ФАС России <i>ФАС России</i></p>	<p>Утвержден приказ ФАС России от 27.11.2013 № 799/13 «О создании единой базы документов на официальном сайте ФАС России», проведена презентация 24.01.2014 В целях полной автоматизации процесса публикации на официальном сайте ФАС России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» открытой для доступа информации о деятельности Службы утвержден приказ ФАС России «О внесении изменений в приказ от 27.11.2013 № 799/13 «О создании единой базы документов на официальном сайте ФАС России».</p>
<p>Пункт 6.6. Реализация пилотного проекта по дистанционному рассмотрению ФАС России дел о нарушениях антимонопольного законодательства <i>ФАС России</i></p>	<p>В настоящее время ФАС России проводятся заседания комиссий по рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства в режиме видеоконференц-связи. Данная возможность прямо установлена в Административном регламенте Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства, утвержденным приказом ФАС России от 25.05.2012 № 339. Так, например, 5 ноября 2013 года в ФАС России состоялось рассмотрение дела в режиме видеоконференц-связи, возбужденное в отношении губернатора Самарской области по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции»; 10 декабря – в отношении губернатора Самарской области, Правительства Самарской области, Министерства экономики Самарской области и ряда хозяйственных субъектов по признакам нарушения статей 15 и 16 Федерального закона «О защите конкуренции».</p>
<p>Пункт 6.7. Утверждение правил подготовки ежегодного доклада о состоянии конкуренции в Российской Федерации, предусматривающего участие в его подготовке и обсуждении общественных организаций <i>ФАС России</i></p>	<p>В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2013 г. № ИШ-П13-3004 ФАС России и заинтересованным федеральным органам исполнительной власти установлено, при подготовке ежегодного доклада о состоянии конкуренции в Российской Федерации, руководствоваться указанными правилами.</p>
<p>Пункт 6.8.1. Повышение эффективности деятельности ФАС России: введение в ключевые показатели эффективности (КПЭ) должностных лиц ФАС России ответственности за принятые решения, отмененные впоследствии судами <i>ФАС России</i></p>	<p>Утвержден приказ ФАС России от 13.05.2013 № 332/13 «О введении в ключевые показатели эффективности (КПЭ) должностных лиц ФАС России ответственности за принятые решения, отмененные впоследствии судами».</p>
<p>7. Повышение уровня защиты прав потребителей</p>	
<p>Пункт 7.4. Усиление ответственности рекламодателей и рекламораспространителей за ненадлежащую рекламу <i>ФАС России</i></p>	<p>Принят Федеральный закон от 23.07.2013 № 200-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рекламе» и статью 14.3. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», предусматривающий усиление ответственности рекламодателей и рекламораспространителей за ненадлежащую рекламу.</p>
<p>8. Создание механизма реализации «дорожной карты» по развитию конкуренции</p>	

Пункт дорожной карты, ответственный исполнитель	Результат
<p>Пункт 8.2. Разработка регламента работы по развитию конкуренции, включающего:</p> <ul style="list-style-type: none"> критерии отбора и порядок формирования списка приоритетных отраслей для развития конкуренции на регулярной основе порядок разработки актуального плана мероприятий (в формате "дорожной карты") по развитию конкуренции в приоритетных отраслях порядок разработки плана системных (межотраслевых) мероприятий по развитию конкуренции <p><i>Минэкономразвития России</i></p>	<p>В соответствии с поручением Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2013 г. № ИШ-П13-9119 Минэкономразвития России и ФАС России при формировании перечня приоритетных отраслей и системных (межотраслевых) мероприятий по развитию конкуренции с целью актуализации «дорожной карты» руководствоваться Регламентом.</p>
<p>Мероприятия по реализации мер по развитию конкуренции на отдельных рынках</p>	
<p>Рынок лекарственных препаратов</p>	
<p>Пункт 8. Совершенствование методики установления производителями лекарственных препаратов предельных отпускных цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов (ЖНВЛП), в части предоставления возможности производителям осуществлять ежегодную перерегистрацию предельных отпускных цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, с учетом инфляции</p> <p><i>Минздрав России</i></p>	<p>Подготовлен и зарегистрирован в Минюсте России совместный приказ Минздрава России и ФСТ России от 8 октября 2012 г. № 400н/663-а «О внесении изменений в Методику ценообразования на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов (ЖНВЛП)», предоставляющий возможность производителям лекарственных препаратов регистрировать цены с учетом прогнозируемого уровня инфляции.</p> <p>С 1 января 2013 г. все российские производители могут перерегистрировать ранее зарегистрированные предельные отпускные цены на ЖНВЛП в соответствии с установленным порядком. По состоянию на 3 июля 2013 г. Минздравом России перерегистрировано 1129 предельных отпускных цен российских производителей.</p>
<p>Пункт 9. Создание при Минпромторге России постоянно действующей рабочей группы по разработке и ежегодному уточнению правил организации производства и контроля качества лекарственных средств на основе международных правил производства лекарственных средств (GMP).</p> <p><i>Минпромторг России</i></p>	<p>Приказом Минпромторга России от 20 декабря 2012 г. № 1991 образована Рабочая группа по подготовке проекта правил организации производства и контроля качества лекарственных средств и мониторингу дальнейшего их применения. Состав рабочей группы включает представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, российских фармацевтических компаний и ассоциаций производителей.</p>
<p>Пункт 10. Разработка и утверждение правил организации производства и контроля качества лекарственных средств на основе международных правил производства лекарственных средств (GMP)</p> <p><i>Минпромторг России</i></p>	<p>Правила утверждены приказом Минпромторга России от 14 июня 2013 г. № 916 (зарегистрирован в Минюсте России 10 сентября 2013 г. № 29938).</p>
<p>Пункт 11. Осуществление перехода фармпроизводителей на применение правил организации производства и контроля качества лекарственных средств, разработанных на основе</p>	<p>Доклад об осуществлении перехода фармпроизводителей на применение правил организации производства и контроля качества лекарственных средств направлен в Правительство Российской Федерации письмом от 29.11.2013 № ЦС-15907/13.</p>

Пункт дорожной карты, ответственный исполнитель	Результат
Международных правил производства лекарственных средств (GMP) <i>Минпромторг России</i>	
Рынок медицинских услуг	
Пункт 1. Осуществление мониторинга участия организаций негосударственных форм собственности в системе обязательного медицинского страхования <i>ФФОМС</i>	Письмом ФФОМС от 12 апреля 2013 г. № 3188/30-2 доклад направлен в Правительство Российской Федерации.
Пункт 2. Совершенствование механизмов осуществления контроля медицинской деятельности, в том числе в части закрепления функций федерального органа исполнительной власти по осуществлению контрольных полномочий в сфере здравоохранения (выдача обязательных для исполнения предписаний, возбуждение и рассмотрение дел о нарушении требований законодательства РФ медицинскими работниками, медицинскими организациями и должностными лицами медицинских организаций) <i>Минздрав России</i>	Федеральным законом от 25.11.2013 № 317-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации по вопросам охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и изменениями в КоАП установлены полномочия Росздравнадзора по составлению протоколов об административных правонарушениях, рассмотрению дел об административных правонарушениях и применению ответственности за правонарушения. Необходимые изменения в статью 23.81 КоАП внесены статьей 39 Федерального закона от 25.11.2013 № 317-ФЗ.
Пункт 3. Установление административной ответственности должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных фондов обязательного медицинского страхования за несвоевременное размещение в открытом доступе в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" информации об условиях участия медицинских организаций в системе обязательного медицинского страхования <i>Минздрав России</i>	25.11.2013 принят Федеральный закон № 317-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации по вопросам охраны здоровья граждан в Российской Федерации», устанавливающий административную ответственность.
Пункт 4. Переход субъектов Российской Федерации на полный тариф оплаты отдельных видов медицинской помощи, в том числе включение в него: расходов инвестиционного характера; расходов на оборудование стоимостью свыше 100 тыс. руб. (в виде амортизации) <i>Минздрав России</i>	Доклад Минздрава России направлен в Правительство Российской Федерации письмом от 19 ноября 2013 г. № 11-8/10/1-5702.
Рынок авианперевозок	
Пункт 6. Либерализация межправительственных соглашений о воздушном сообщении в части снятия ограничений по числу перевозчиков, установленных маршрутов, частот, тарифам	В целях реализации справедливой конкуренции в течение 2013 года Авиационными властями Российской Федерации достигнуты договоренности по либерализации межправительственных соглашений о воздушном сообщении со следующими странами: - Венесуэла: сняты ограничения по числу авианперевозчиков и количеству частот выполнения полетов на

Пункт дорожной карты, ответственный исполнитель	Результат
<i>Минтранс России</i>	<p>паре городов;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Великобритания: увеличено число назначенных авиаперевозчиков до двух на договорной линии Санкт-Петербург – Лондон; - Болгария: снято обязательное согласование чартерных программ с назначенными авиапредприятиями; - Турция: увеличено число назначенных авиаперевозчиков до двух на договорной линии Москва – Стамбул/Анталья, сняты ограничения для назначенных авиапредприятий Сторон на маршруте Самсун – Краснодар; - Шри-Ланка: увеличены частоты полетов назначенных авиапредприятий Сторон между Москвой и Коломбо до 5-ти рейсов в неделю; - Польша: начиная с сезона ИАТА «Лето-2013» увеличено число назначенных авиаперевозчиков до двух на договорных линиях Сторон; - Кипр: увеличено число назначенных авиаперевозчиков до двух и отменено обязательное согласование чартерных программ с назначенными перевозчиками на линиях Москва/Санкт-Петербург – Ларнака/Пафос; - Киргизия: начиная с сезона расписания ИАТА «Зима 2013/2014» достигнута договоренность о поэтапном увеличении на 5 рейсов в неделю количества частот полетов на договорных линиях Москва – Бишкек и Москва – Ош соответственно для каждой из сторон; - Армения: достигнута договоренность о снятии всех ограничений по количеству пунктов назначения, количеству назначенных перевозчиков и по количеству выполняемых частот полетов, а также по емкостям используемых типов воздушных судов для авиапредприятий Сторон; - Афганистан: заключено новое либеральное Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Исламской Республики Афганистан о воздушном сообщении от 3 сентября 2013 г.; - Молдавия: сняты все ограничения на договорных маршрутах, кроме линии Москва – Кишинев, где ограничения будут отменены, начиная с зимнего сезона 2014/2015 г.; - Республика Беларусь: сняты ограничения по количеству назначенных авиаперевозчиков на паре городов, частот полётов и пунктов на территории двух государств, за исключением маршрута Москва – Минск; - Греция: увеличено количество назначенных авиаперевозчиков и частота полетов (Москва – Салоники – 3 авиакомпании и 28 рейсов в неделю; Москва – Афины/Ираклион/Родос - 2 авиакомпании и 21 рейс, соответственно); - сняты ограничения на чартерные полеты в Болгарию и на Кипр, достигнута договоренность о введении второго авиаперевозчика; - сняты ограничения по количеству назначенных авиапредприятий и количеству полетов между Владивостоком и пунктами на территории Республики Корея; - увеличено количество авиапредприятий на линиях Москва – Рим/Милан и Москва – Париж (до 2-х с каждой стороны).

Пункт дорожной карты, ответственный исполнитель	Результат
<p>Пункт 8. Проведение работы ФСТ России по установлению тарифов на хранение топлива и заправку воздушных судов в крыло в целях выравнивания тарифов в аэропортах Российской Федерации <i>ФСТ России</i></p>	<p>ФСТ России представило в Правительство Российской Федерации доклад об установлении тарифов на хранение топлива и заправку воздушных судов в крыло в целях выравнивания тарифов в аэропортах Российской Федерации (письмо от 5 апреля 2013 г. № СН-3280/10).</p>
<p>Пункт 9. Совершенствование программ субсидирования в целях обеспечения доступности воздушных перевозок пассажиров с Дальнего Востока в европейскую часть страны и в обратном направлении, на территории Северо-Западного, Сибирского, Уральского, Приволжского, Дальневосточного федеральных округов, из Калининградской области в европейскую часть страны и в обратном направлении в части снятия ограничений по возрасту пассажиров льготной категории, расширения перечня субсидируемых маршрутов <i>Минтранс России</i></p>	<p>Принято постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1321 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий организациям воздушного транспорта в целях обеспечения доступности воздушных перевозок пассажиров из г. Калининграда в европейскую часть страны и в обратном направлении», предусматривающих осуществление субсидируемых воздушных перевозок по специальному (льготному) тарифу для граждан Российской Федерации всех возрастных категорий и вне зависимости от места жительства в период с 15 мая по 15 октября.</p> <p>Принято постановление Правительства Российской Федерации от 16.01.2013 № 1 «Об утверждении правил предоставления субсидий из федерального бюджета организациям воздушного транспорта в целях обеспечения доступности внутренних региональных перевозок пассажиров воздушным транспортом в Приволжском федеральном округе в 2013 году».</p> <p>Принято постановление Правительства Российской Федерации от 11.02.2013 № 113 «О внесении изменений в Правила предоставления субсидий организациям воздушного транспорта в целях обеспечения доступности воздушных перевозок пассажиров с Дальнего Востока в европейскую часть страны и в обратном направлении», предусматривающее, в том числе, расширение перечня субсидированных маршрутов воздушных перевозок пассажиров маршрутами, обеспечивающими воздушное сообщение городов Якутск, Хабаровск, Норильск с городами курортной зоны страны – Анапа, Геленджик и Минеральные Воды, а также г.г. Горно-Алтайск и Кызыл с г. Москва).</p> <p>Принято постановление Правительства Российской Федерации от 27.03.2013 № 265 «О предоставлении субсидий из федерального бюджета организациям воздушного транспорта в целях обеспечения доступности региональных перевозок пассажиров воздушным транспортом на территории Северо-Западного, Сибирского, Уральского и Дальневосточных федеральных округов».</p> <p>Принято постановление Правительства Российской Федерации от 18.06.2013 № 509 «О предоставлении в 2013 году субсидий организациям воздушного транспорта на осуществление региональных воздушных перевозок пассажиров на территории Российской Федерации и формирование региональной маршрутной сети Российской Федерации».</p> <p>Принято постановление Правительства Российской Федерации от 03.12.2013 № 1110 «О внесении изменений в Правила предоставления субсидий из федерального бюджета организациям воздушного транспорта в целях обеспечения доступности региональных перевозок пассажиров воздушным транспортом на территории Северо-Западного, Сибирского, Уральского и Дальневосточного федеральных округов», предусматривающее продление действия указанной программы субсидирования до конца 2013 года.</p> <p>Принято постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2013 № 1168 «О предоставлении субсидий из федерального бюджета организациям воздушного транспорта в целях обеспечения доступности внутренних региональных перевозок пассажиров воздушным транспортом в Приволжском</p>

Пункт дорожной карты, ответственный исполнитель	Результат
	<p>федеральном округе».</p> <p>Принято постановление Правительства РФ от 25.12.2013 № 1242, «О предоставлении субсидий из федерального бюджета организациям воздушного транспорта на осуществление региональных воздушных перевозок пассажиров на территории Российской Федерации и формирование региональной маршрутной сети Российской Федерации».</p> <p>Принято постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2013 № 1251 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 года № 1321», предусматривающее возможность продолжения программы субсидирования воздушных перевозок пассажиров в/из Калининградской области в период с 01.12.2013 до 31.12.2013.</p>
<p>Пункт 10. Упрощение процедуры сертификации региональных аэропортов с низкой интенсивностью полетов и обеспечение возможности выполнения аэропортами сертификационных требований с привлечением соответствующих служб, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований <i>Минтранс России</i></p>	<p>Принят приказ Минтранса России от 10.10.2013 № 310 (зарегистрирован в Минюсте России 7 ноября 2013 г. № 30329).</p>
<p><i>Рынок услуг связи</i></p>	
<p>Пункт 1. Внесение изменений в план использования полос радиочастот в рамках развития перспективных радиотехнологий в РФ в части исключения указаний на конкретные полосы радиочастот для перспективных радиотехнологий, а также минимально допустимый ширины полос радиочастот <i>Минкомсвязь России</i></p>	<p>Принято постановление Правительства Российской Федерации от 13.11.2013 № 1017, которым признано утратившим силу распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 января 2011 г. № 57-р.</p>
<p>Пункт 2. Установление возможности применения узлов связи с территориально-распределенной архитектурой для сетей фиксированной связи, определив для операторов связи право пропуск трафика оптимальным способом и предусмотрев ограничения на пропуск трафика только в случае, если это приведет к нарушению целостности и безопасности сети связи общего пользования <i>Минкомсвязь России</i></p>	<p>Принят приказ Минкомсвязи России от 6 декабря 2012 г. № 284 (зарегистрирован в Минюсте России 18 января 2013 г. № 26585).</p>
<p>Пункт 7. Проведение выборочного детального анализа рынков услуг телефонной связи на территории отдельных муниципальных образований и субъектов РФ, междугородной телефонной связи, а также оценка целесообразности запуска пилотных проектов с прекращением тарифного регулирования услуг общедоступной электросвязи</p>	<p>На заседании Правительственной комиссии по связи 30.09.2013 рассмотрен и одобрен проект доклада. Принято решение запуска пилотных проектов. Минэкономразвития России письмом от 25 октября 2013 г. № 23240-СБ/Д07и согласовало перечень регионов для запуска пилотных проектов с добавлением Республики Татарстан и Оренбургской области. Пилотные проекты запущены 1 марта 2014 г.</p>

Пункт дорожной карты, ответственный исполнитель	Результат
<i>ФАС России</i>	
Рынок услуг дошкольного образования	
<p>Пункт 1. Разработка и направление в субъекты Российской Федерации рекомендаций по применению механизма муниципального заказа на услуги дошкольного образования у немунципальных поставщиков (в том числе в частных дошкольных организациях) <i>Минобрнауки России</i></p>	<p>В адрес органов государственной власти субъектов Российской Федерации направлены методические рекомендации по реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по финансовому обеспечению оказания государственных и муниципальных услуг в сфере дошкольного образования (письмо от 1 октября 2013 г. № 08-1408). В указанных методических рекомендациях содержится необходимая информация (методики определения нормативных затрат) для определения объема субсидии для частных детских садов на реализацию образовательных программ дошкольного образования согласно ФГОС дошкольного образования.</p>
<p>Пункт 3. Анализ реализуемых в различных субъектах Российской Федерации механизмов налоговой и имущественной поддержки негосударственных (частных детских садов) и распространение положительного опыта в субъектах Российской Федерации <i>Минобрнауки России</i></p>	<p>Доклад направлен в Правительство Российской Федерации письмом от 29.11.2013 № МОН-П-4778.</p>
<p>Пункт 4. Установление равных прав педагогических работников государственных и муниципальных учреждений дошкольного образования, с одной стороны, и негосударственных учреждений - с другой, в части обеспечения доступа к современным образовательным, психологическим и иным необходимым методам, включение их в систему повышения профессионального уровня <i>Минобрнауки России</i></p>	<p>Права и свободы педагогических работников, гарантии их реализации, установленные статьей 47 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании», в том числе право на бесплатное пользование библиотеками и информационными ресурсами, доступ к информационно-телекоммуникационным сетям и базам данных, учебным и методическим материалам, музейным фондам, материально-техническим средствам обеспечения образовательной деятельности, необходимым для качественного осуществления педагогической, научной или исследовательской деятельности в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, а также право на дополнительное профессиональное образование по профилю педагогической деятельности не реже чем один раз в три года также гарантированы и педагогическим работникам частных организаций, осуществляющих образовательную деятельность. Кроме того, статьей 49 Федерального закона №273-ФЗ установлено, что в отношении работников частных организаций, осуществляющих образовательную деятельность, проводится аттестация аттестационными комиссиями, формируемыми уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.</p>
<p>Пункт 5. Распространение лучших практик по совершенствованию нормативно-правовой базы субъектов Российской Федерации, и муниципальных районов, и городских округов в части выделения субсидий на содержание детей в детских садах независимо от их форм собственности <i>Минобрнауки России</i></p>	<p>В органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации направлено письмо от 29.11.2013 № 08-1888, содержащее анализ реализуемых в различных субъектах Российской Федерации механизмов налоговой и имущественной поддержки негосударственных (частных) детских садов, а также информацию по совершенствованию нормативно-правовой базы субъектов Российской Федерации, муниципальных районов и городских округов в части выделения субсидий на содержание детей независимо от их форм собственности.</p>
<p>Пункт 6. Принятие нормативных правовых актов в сфере здравоохранения, устанавливающих систему современных требований для детских садов всех форм собственности,</p>	<p>1. Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 15.05.2013 № 26 утверждены СанПиН 2.4.1.3049-13 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы дошкольных образовательных организаций»</p>

Пункт дорожной карты, ответственный исполнитель	Результат
<p>различных типов и видов, а также групп временного пребывания детей, в том числе:</p> <p>разработка новых концептуальных основ формирования санитарных правил для дошкольных образовательных организаций различной организационно-правовой формы и формы собственности;</p> <p>утверждение новых санитарных правил для дошкольных образовательных организаций различной организационно-правовой формы и формы собственности;</p> <p>разработка и утверждение санитарных правил для семейных групп, в том числе созданных индивидуальными предпринимателями</p> <p><i>Минздрав России</i></p>	<p>(зарегистрированы Минюстом России от 29.05.2013 № 28564).</p> <p>2. Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 19.12.2013 № 68 утверждены СанПиН 2.4.1. 3147-13 «Санитарно-эпидемиологические требования к дошкольным группам, размещенным в жилых помещениях жилищного фонда» (зарегистрированы в Минюсте России от 03.02.2014 № 31209).</p>
<p>Пункт 7. Принятие нормативных правовых актов в сфере пожарной безопасности, устанавливающих систему современных требований для детских садов всех форм собственности, различных типов и видов, а также групп временного пребывания детей, в том числе:</p> <p>оптимизация правил пожарной безопасности для дошкольных учреждений;</p> <p>разработка правил пожарной безопасности для семейных дошкольных групп, в том числе расположенных в жилых и приспособленных помещениях</p> <p><i>МЧС России</i></p>	<p>Приказ МЧС России от 24.04.2013 № 288 «Об утверждении свода правил СП 4.13130 «Системы противопожарной защиты. Ограничение распространения пожара на объектах защиты. Требования к объемно-планировочным и конструктивным решениям» зарегистрирован в Росстандарте и включен в Перечень национальных стандартов и сводов правил, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».</p>
Рынок нефтепродуктов	
<p>Пункт 1. Совершенствование нормативно-правовой базы биржевой торговли нефтепродуктами в том числе:</p> <p>обеспечение анонимности биржевых торгов; унификация и стандартизация лотов и контрактов; установление минимального объема реализации нефтепродуктов на биржевых торгах, разработка требований к биржевым торгам, в ходе которых заключаются сделки по реализации нефтепродуктов, произведенных хозяйствующими субъектами, доминирующими на соответствующем рынке</p> <p><i>ФАС России</i></p>	<p>Принят совместный приказ ФАС России и Минэнерго России от 30 апреля 2013 г. № 313/13/225 «Об утверждении минимальной величины продаваемых на бирже нефтепродуктов и требований к биржевым торгам, в ходе которых заключаются сделки с нефтепродуктами хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующих товарных рынках» (зарегистрирован в Минюсте России 18 июня 2013 г. №28821).</p>
<p>Пункт 3. Повышение информационной прозрачности отрасли. Развитие практики разработки нефтяными компаниями «модельных политик»</p>	<p>В Правительство Российской Федерации направлен Доклад о результатах разработки и внедрения нефтяными компаниями «торговых практик» представлен письмом ФАС России от 26 марта 2013 г. № ПС/11496-ПР/13.</p>

Пункт дорожной карты, ответственный исполнитель	Результат
<i>ФАС России</i>	Модельные политики» размещены на официальном сайте ФАС России в информационно-коммуникационной сети «Интернет» (нефтяные компании ОАО «Газпром нефть», ОАО «ТНК-ВР Холдинг», ОАО АНК «Башнефть»).

Принятые нормативно-правовые акты в рамках реализации «дорожной карты» «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», не рассмотренные рабочей группой мониторинга хода реализации «дорожной карты»

Пункт дорожной карты, ответственный исполнитель	Результат
Мероприятия по реализации мер по развитию конкуренции на отдельных рынках	
<i>Рынок авиаперевозок</i>	
Пункт 2. Совершенствование порядка возврата провозной платы при отказе пассажира от перевозки в части установления порядка и условий возврата, а также отказа в возврате авиакомпанией денежных средств, уплаченных пассажиром за воздушную перевозку, при его отказе от полета в целях создания условий для снижения стоимости воздушных перевозок для пассажиров <i>Минтранс России</i>	Принят Федеральный закон от 20.04.2014 № 79-ФЗ «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации», предусматривающий возможность применения авиаперевозчиком «невозвратных» тарифов.
Пункт 3. Обеспечение допуска иностранных пилотов к управлению воздушными судами российских авиакомпаний <i>Минтранс России</i>	Принят Федеральный закон от 20.04.2014 № 73-ФЗ «О внесении изменений в статью 56 Воздушного кодекса Российской Федерации и статью 14 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», предусматривающий возможность допуска иностранных пилотов к управлению воздушными судами российских авиакомпаний.

Приложение 4. Анализ реализации мероприятий дорожной карты «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» на рынках лекарственных препаратов, медицинских услуг, авиаперевозок, нефтепродуктов, услуг связи и дошкольного образования⁴³

По состоянию на 7 июня 2014 года наступил срок по 88 мероприятиям дорожной карты «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» (далее – дорожная карта) из них, по мнению, рабочей группы исполнено – 45 мероприятий, что составляет 51%, в процессе исполнения – 23 мероприятия, что составляет 26 % и неисполненных – 20 мероприятий, что составляет 23 %. Из них на отраслевых рынках: исполнено – 24 мероприятия, что составляет 44% от общего количества исполненных мероприятий, в процессе исполнения – 8 мероприятий, что составляет 35 % от общего количества мероприятий в процессе исполнения и неисполненных 12 мероприятий, что составляет 60 % от общего количества неисполненных мероприятий.

Представленный анализ содержит информацию о выполненных мероприятиях и состоянии конкуренции на отраслевых рынках, а именно: «Рынок лекарственных препаратов», «Рынок медицинских услуг», «Рынок авиаперевозок», «Рынок услуг связи», «Рынок услуг дошкольного образования», «Рынок нефтепродуктов» и подготовлен на основе протокольных решений, принятых на заседаниях рабочей группы по мониторингу плана мероприятий дорожной карты.

Раздел I «Рынок лекарственных препаратов».

По пункту 3.

Пунктом дорожной карты предусмотрено введение требований выписывания лекарственных препаратов на рецептурных бланках по международным непатентованным наименованиям.

Во исполнение указанного пункта Минздравом России издан приказ от 20.12.2012 № 1175н «Об утверждении порядка назначения и выписывания лекарственных препаратов, а также рецептурных бланков на лекарственные препараты, порядка ознакомления указанных бланков, их учета и хранения».

Приказом предусмотрена норма о назначении и выписывании лекарственных препаратов по международному непатентованному наименованию, при его отсутствии – по группировочному наименованию, а в случае отсутствия у препарата международного непатентованного или группировочного наименования – по торговому наименованию. Кроме того, указанным приказом предусмотрен порядок назначения и выписывания лекарственных препаратов при оказании медицинской помощи в медицинских организациях, иных организациях, осуществляющих медицинскую помощь, и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими медицинскую деятельность.

Рабочая группа отмечает, что реализация данного приказа способствует созданию условий, направленных на снижение цен на лекарственные препараты и развитию конкуренции на рынке лекарственных препаратов.

⁴³ Материалы представлены АНО «Агентство стратегических инициатив» (письмо от 07.07.2014 № 2663-02-16/АСИ)

По пункту 8.

Пунктом дорожной карты предусмотрено совершенствование методики установления производителями лекарственных препаратов предельных отпускных цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов в части предоставления возможности производителям осуществлять ежегодную перерегистрацию предельных отпускных цен на лекарственные препараты с учетом инфляции.

Минздрав России и ФСТ России совместно подготовили приказ от 8 октября 2012 г. № 400н/663-а «О внесении изменений в Методику ценообразования на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов (ЖНВЛП)».

Таким образом, приказ позволил с 1 января 2013 г. всем российским производителям перерегистрировать ранее зарегистрированные предельные отпускные цены на жизненно необходимые важнейшие лекарственные препараты (ЖНВЛП) в соответствии с установленным порядком. По информации Минздрава России по состоянию на 2013 г. существует 1129 предельных отпускных цен российских производителей.

Рабочая группа поддержала и положительно оценила приказ, применение которого на практике будет способствовать снижению издержек, связанных с производством лекарственных препаратов, что в свою очередь приведет к снижению цен на лекарственные препараты.

По пункту 9.

Пунктом дорожной карты предусмотрено создание при Минпромторге России постоянно действующей рабочей группы по разработке и ежегодному уточнению правил организации производства и контроля качества лекарственных средств на основе Международных правил производства лекарственных средств (GMP).

Во исполнение указанного пункта при Минпромторге России образована рабочая группа по подготовке проекта правил организации производства и контроля качества лекарственных средств и мониторингу дальнейшего их применения. Состав рабочей группы включает представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, российских фармацевтических компаний и ассоциаций производителей.

Рабочей группой при подготовке проекта Правил использовался перевод правил GMP Евросоюза с изменениями, вступившими в действие 1 января 2013 года, с учетом принятой в Европейском Союзе Директивы Комиссии ЕС 2003/94/ЕС от 8 октября 2003 г. «Об установлении основных принципов и правил надлежащей производственной практики лекарственных препаратов для человека и исследуемых лекарственных препаратов для человека», которые являются основополагающим документом в области производства лекарственных средств для человека.

Рабочая группа Агентства отмечает, что созданная рабочая группа при Минпромторге ускорит появление единообразных требований к производству лекарственных препаратов.

По пунктам 10 и 11.

Пунктом дорожной карты предусмотрено Минпромторгу России разработать и утвердить правила организации производства и контроля качества лекарственных средств на основе Международных правил производства лекарственных средств (GMP).

Приказом Минпромторга России от 14 июня 2013 г. № 916 утверждены правила «Об утверждении правил организации производства и контроля качества лекарственных средств» (далее – правила).

Рабочая группа отмечает, что утвержденные правила позволяют отечественным производителям лекарственных средств переходить на систему Международных правил производства лекарственных средств (GMP), что будет способствовать развитию конкуренции на рынке лекарственных препаратов.

Пунктом 11 дорожной карты Минпромторгу России предусмотрено провести анализ по вопросу перехода фармпроизводителей на применение правил организации производства и контроля качества лекарственных средств, разработанных на основе Международных правил производства лекарственных средств (GMP).

Во исполнение пункта дорожной карты Минпромторг России подготовил и направил письмом от 29.11.2013 № ЦС-15907/13 в Правительство Российской Федерации Доклад об осуществлении перехода фармпроизводителей на применение правил организации производства и контроля качества лекарственных средств.

Рабочая группа считает, что утвержденные правила соответствуют требованиям надлежащей производственной практики Евросоюза и устанавливают требования к системе управления качеством, контролю качества, персоналу, помещениям и оборудованию, документации, производству разных типов лекарственных средств, рекламациям, порядку отзыва продукции и организации самоинспекций на предприятии, а также отмечает, что производители лекарственных препаратов на практике воспользовались возможностью внедрить системы контроля качества GMP на собственных производствах.

Таким образом, указанные меры, заложенные в дорожной карте, создают предпосылки для развития конкуренции на рынке лекарственных препаратов, что в целом может способствовать снижению издержек для производителей лекарственных препаратов и цен на лекарственные препараты.

Раздел II «Рынок медицинских услуг».

По пункту 1.

Пунктом предусмотрено произвести мониторинг участия организаций негосударственных форм собственности в системе обязательного медицинского страхования.

Во исполнение указанного пункта Федеральный фонд обязательного медицинского страхования провел мониторинг участия организаций негосударственных форм собственности в системе обязательного медицинского страхования (далее – ОМС), который был положительно оценен рабочей группой.

Вместе с тем, рабочая группа отмечает, что согласно контрольным показателям, утвержденным в дорожной карте, число медицинских организаций негосударственных форм собственности, участвующих в реализации программы

государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи, в 2013 году должно было составить 883 организации, но уже по состоянию на 1 июля 2013 г. количество таких организаций составило 1333 организации. На основании этого рабочая группа рекомендовала внести изменения в контрольные показатели эффективности.

Кроме того, рабочая группа считает, что для оценки реального вовлечения частного бизнеса в программы обязательного медицинского страхования необходимы данные не о количестве организаций негосударственных форм собственности, а иные показатели, например, такие как: объем оказанных ими услуг в рублях и число оказанных услуг гражданам в рамках данной программы государственных гарантий. Анализ участия организаций негосударственных форм собственности в системе ОМС в целях определения степени такого участия в различных субъектах Российской Федерации необходимо проводить на постоянной основе. В рамках дорожной карты мероприятие считается выполненным.

По пункту 2.

Пунктом дорожной карты предусмотрено обеспечить совершенствование механизмов контроля медицинской деятельности, в том числе в части закрепления функций федерального органа исполнительной власти по осуществлению контрольных полномочий в сфере здравоохранения (выдача обязательных для исполнения предписаний, возбуждение и рассмотрение дел о нарушении требований законодательства Российской Федерации медицинскими организациями и должностными лицами медицинских организаций).

Во исполнение указанного пункта Минздравом России подготовлен Федеральный закон от 25.11.2013 № 317-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации по вопросам охраны здоровья граждан в Российской Федерации», в соответствии со статьей 23.81 которого и изменениями в КоАП установлены полномочия Росздравнадзора по составлению протоколов об административных правонарушениях, рассмотрению дел об административных правонарушениях и применения ответственности за правонарушения.

Рабочая группа считает, что указанный закон обеспечил доступ частных медицинских организаций любой формы собственности к участию в реализации программы государственных гарантий в систему обязательного медицинского страхования.

По пункту 3.

Пунктом дорожной карты предусмотрено установить административную ответственность должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных фондов обязательного медицинского страхования за несвоевременное размещение в свободном доступе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информации об условиях участия медицинских организаций в системе обязательного медицинского страхования.

Во исполнение данного пункта Минздравом России подготовлен Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», предусматривающий установление административной ответственности должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных фондов обязательного медицинского страхования за несвоевременное размещение в открытом доступе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информации об условиях участия медицинских организаций в системе обязательного медицинского страхования.

Кроме того, 25.11.13 г. принят Федеральный закон № 317-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации по вопросам охраны здоровья граждан в Российской Федерации», устанавливающий административную ответственность.

Рабочая группа считает, что данные федеральные законы обеспечили доступ частных медицинских организаций в систему обязательного медицинского страхования.

По пункту 4.

Пунктом дорожной карты предусмотрено обеспечение перехода субъектов Российской Федерации на полный тариф оплаты отдельных видов медицинской помощи, в том числе включение в него: расходов инвестиционного характера; расходов на оборудование стоимостью свыше 100 тысяч рублей (в виде амортизации).

Во исполнение данного пункта Минздравом России подготовлен доклад в Правительство Российской Федерации, содержащий информацию о переходе субъектов Российской Федерации на полный тариф оплаты отдельных видов медицинской помощи.

По мнению экспертов рабочей группы, указанные в докладе меры будут способствовать поступлению дополнительных средств и направлению их на обновление основных фондов.

Таким образом, меры, предусмотренные в рамках дорожной карты, создают предпосылки по развитию конкуренции на рынке медицинских услуг.

Раздел III «Рынок авиаперевозок».

По пункту 2.

Пунктом дорожной карты предусмотрено совершенствование порядка возврата провозной платы при отказе пассажира от перевозки в части установления порядка и условий возврата, а также отказа в возврате авиакомпанией денежных средств, уплаченных пассажиром за воздушную перевозку, при его отказе от полета, в целях создания условий для снижения стоимости воздушных перевозок для пассажиров.

Во исполнение указанного пункта Минтрансом России подготовлен Федеральный закон от 20.04.2014 № 79-ФЗ «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации», предусматривающий возможность применения авиаперевозчиком «невозвратных» тарифов.

По мнению рабочей группы, принятый федеральный закон создаст предпосылки для развития конкуренции на рынке авиаперевозок, что в целом должно способствовать снижению цен на авиабилеты для пассажиров.

По пункту 3.

Пунктом предусмотрено обеспечить допуск иностранных пилотов к управлению воздушными судами российских авиакомпаний.

Во исполнение указанного пункта дорожной карты Минтранс России подготовлен Федеральный закон от 20.04.2014 № 73-ФЗ «О внесении изменений в статью 56 Воздушного кодекса Российской Федерации и статью 14 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», предусматривающий возможность допуска иностранных пилотов к управлению воздушными судами российских авиакомпаний, который вступает в силу 21.07.2014 года.

По мнению рабочей группы, допуск иностранных пилотов к управлению воздушных судов может привести к снижению издержек для авиаперевозчиков, что в дальнейшем может привести к снижению цен на авиабилеты.

Вместе с тем, рабочая группа отмечает ряд рисков, которые могут последовать после вступления в силу указанного федерального закона, а именно: отсутствие интереса государства в развитии инфраструктуры, обеспечивающей создание кадровой базы (Высшие школы летной подготовки) в поддержании и развитии материально-технической базы; угроза национальной безопасности; прирост количества мигрантов и возможное увеличение безработицы со стороны высшего летного состава из числа граждан Российской Федерации.

По пункту 6.

Пунктом дорожной карты предусмотрена либерализация межправительственных соглашений о воздушном сообщении в части снятия ограничений по числу перевозчиков, установленных маршрутов, частот, тарифам.

Во исполнение данного пункта Минтранс России заключило ряд межправительственных соглашений, направленных на снятие ограничений по числу перевозчиков, установленных маршрутов, частот, тарифам. В целях реализации справедливой конкуренции, в том числе в рамках реализации мероприятий дорожной карты, в течение 2013 года на правительственном уровне достигнуты договоренности либерализации межправительственных соглашений о воздушном сообщении со следующими странами:

- Венесуэла: сняты ограничения по числу авиаперевозчиков и количеству частот выполнения полетов;
- Великобритания: увеличено число назначенных авиаперевозчиков до двух на договорной линии Санкт-Петербург – Лондон;
- Болгария: снято обязательное согласование чартерных программ с назначенными авиапредприятиями;
- Турция: увеличено число назначенных авиаперевозчиков до двух на договорной линии Москва – Стамбул/Анталья, сняты ограничения для назначенных авиапредприятий сторон на маршруте Самсун – Краснодар;
- Шри-Ланка: увеличены частоты полетов назначенных авиапредприятий сторон между Москвой и Коломбо до пяти рейсов в неделю;

- Польша: начиная с сезона ИАТА «Лето-2013» увеличено число назначенных авиаперевозчиков до двух на договорных линиях сторон;

- Кипр: увеличено число назначенных авиаперевозчиков до двух и отменено обязательное согласование чартерных программ с назначенными перевозчиками на линиях Москва/Санкт-Петербург – Ларнака/Пафос;

- Киргизия: начиная с сезона расписания ИАТА «Зима 2013/2014» достигнута договоренность о поэтапном увеличении на 5 рейсов в неделю количества частот полетов на договорных линиях Москва – Бишкек и Москва – Ош соответственно для каждой из сторон;

- Армения: достигнута договоренность о снятии всех ограничений по количеству пунктов назначения, количеству назначенных перевозчиков и по количеству выполняемых частот полетов, а также по емкостям используемых типов воздушных судов для авиапредприятий сторон;

- Афганистан: заключено новое либеральное соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Исламской Республики Афганистан о воздушном сообщении от 3 сентября 2013 года.

Кроме того, в 2013 году удалось достигнуть договоренности, итогом которых стали заключенные межправительственные соглашения с украинскими авиационными властями о режиме «Открытого неба», что позволило увеличить пассажиропоток на линии Москва – Одесса в летний период 2012 г. на 209%, а за 9 месяцев 2013 года общий пассажиропоток со страной на 143%; с Республикой Молдавией сняты все ограничения на договорных маршрутах, кроме линии Москва – Кишинев, где ограничения будут отменены, начиная с зимнего сезона 2014/2015 гг.; с Республикой Беларусь сняты ограничения по количеству назначенных авиаперевозчиков, частот полётов и пунктов на территории двух государств, за исключением маршрута Москва – Минск.

По информации, представленной Минтрансом России, в настоящее время, осуществляется активная работа по либерализации СВС с другими странами:

- сняты ограничения на чартерные полеты в Болгарию и на Кипр, достигнута договоренность о введении второго авиаперевозчика;

- с Грецией увеличено количество назначенных авиаперевозчиков и частота полетов (Москва – Салоники – 3 авиакомпании и 28 рейсов в неделю; Москва – Афины/Ираклион/Родос - 2 авиакомпании и 21 рейс соответственно);

- сняты ограничения по количеству назначенных авиапредприятий и количеству полетов между Владивостоком и пунктами на территории Республики Корея;

- увеличено количество авиапредприятий на линиях Москва – Рим/Милан и Москва – Париж (до 2-х с каждой стороны).

По мнению рабочей группы, заключение указанных соглашений повышает уровень конкуренции в авиаперевозочной и аэропортовой деятельности, а также обеспечивает увеличение количества рейсов и перевезенных пассажиров.

По пункту 8.

Пунктом дорожной карты предусмотрено устранение существующих различий в тарифах на хранение топлива и заправку воздушных судов в крыло в различных аэропортах Российской Федерации.

Во исполнение указанного пункта дорожной карты ФСТ России подготовила и направила доклад в Правительство Российской Федерации о мерах, способствующих выравниванию тарифов в аэропортах Российской Федерации на хранение топлива и заправку воздушных судов в крыло.

Агентство в целях выявления эффектов от реализации исполненного мероприятия провело опрос предпринимательского сообщества и экспертов в области авиаперевозок. В опросе приняли участие представители авиакомпаний, чьей областью профессиональных компетенций являются вопросы, связанные с обеспечением компании топливом и заправкой воздушных судов. В исследовании приняли участия представители российских авиакомпаний, входящих в первую «десятку» российского рынка авиаперевозок. Результаты указанного опроса выявили следующее.

Отношение к возможности тарифного регулирования неоднозначное: основная причина формирования негативного отношения – пренебрежение региональной спецификой. Так представители авиационной отрасли в качестве основного регулятора тарифов, в том числе и в отношении хранения топлива и заправки воздушных судов, называют ЦРТ. В качестве мер регулирования предлагается установить единую цену на топливо с поправочным коэффициентом для регионов.

Эксперты ставят под сомнение факт снижения стоимости перевозок, как результат введения тарифного регулирования.

Те, кто считает, что стоимость не изменится вообще, объясняют свою точку зрения тем, что стоимость перевозки формируется на основании других исходных данных, а расходы на услуги по хранению топлива и заправки воздушных судов незначительны относительно других расходов, в частности, стоимости самого авиационного топлива.

Основные проблемы, которые возникают у авиаперевозчиков в связи с деятельностью транспортно-заправочного комплекса (далее – ТЗК), можно разделить на общие и локальные.

К общим проблемам в данном контексте относятся проблемы, актуальные для российской авиационной отрасли в целом, а именно: вольная трактовка некоторых законодательных положений аэропортами и ТЗК, непрозрачное ценообразование на услуги ТЗК и другие услуги по наземному обслуживанию воздушных судов непонятные авиаперевозчикам, проблема монополий.

К локальным были отнесены проблемы, которые актуальны для некрупных региональных авиаперевозчиков или ТЗК в небольших региональных аэропортах, а именно: необходимость предварительного планирования объемов потребляемого топлива для небольших региональных перевозчиков, низкая адаптивность региональных ТЗК к новым условиям функционирования рынка.

По мнению рабочей группы, выравнивание тарифов в аэропортах Российской Федерации на хранение топлива и заправку воздушных судов в крыло должно быть согласовано с учетом региональной специфики и может создать предпосылки для устранения существующих различий в тарифах на хранение топлива и заправку воздушных судов в крыло в различных аэропортах Российской Федерации.

По пункту 7.

Пунктом дорожной карты предусмотрено совершенствование порядка возврата провозной платы при отказе пассажира от перевозки в части установления порядка и условий возврата, а также отказа в возврате авиакомпанией денежных средств, уплаченных пассажиром за воздушную перевозку, при его отказе от полета в целях создания условий для снижения стоимости воздушных перевозок для пассажиров.

Во исполнение указанного пункта принят, подготовленный Минтрансом России Федеральный закон от 20.04.2014 № 79-ФЗ «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации», предусматривающий возможность применения авиаперевозчиком «невозвратных» тарифов, который вступил в силу 21.06.2014 года.

Рабочая группа отмечает, что реализация данного федерального закона создаст предпосылки по снижению цен на авиабилеты, что в целом может способствовать развитию конкуренции на рынке авиаперевозок.

По пункту 9.

Пунктом дорожной карты предусмотрено обеспечение совершенствования программ субсидирования в целях обеспечения доступности воздушных перевозок пассажиров с Дальнего Востока в европейскую часть страны и в обратном направлении на территории Северо-Западного, Сибирского, Уральского, Приволжского, Дальневосточного федеральных округов, из Калининградской области в европейскую часть страны и в обратном направлении в части снятия ограничений по возрасту пассажиров льготной категории, расширения перечня субсидируемых маршрутов. В целях развития слабо раскрученных маршрутов и мер, направленных на рост объема внутренних межрегиональных авиаперевозок путем совершенствования программ субсидирования, Минтрансу России было необходимо произвести программы субсидирования маршрутов.

Во исполнение данного пункта дорожной карты Минтрансом России был подготовлен ряд постановлений, обеспечивающих реализацию мер, заложенных мероприятием дорожной карты.

Таким образом, с 4 января 2014 года 17 российских авиакомпаний: «ИжАвиа», «ПсковАвиа», «Костромское авиапредприятие», «Ямал», «Руслайн», «Международный аэропорт «Оренбург», «Саратовские авиалинии», «Ангара», «Газпромавиа», «Авиационная компания ПАНХ», «Северсталь», «АК БАРС АЭРО», «КрасАвиа», «Якутия», «ИрАэро», «ТулпарЭйр», «ТомскАвиа» приступили к выполнению воздушных перевозок по 63 субсидируемым маршрутам. Программа субсидирования пассажирских авиаперевозок в 4 федеральных округах осуществляется с 2014 года в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25.12.2013 № 1242 «О предоставлении субсидий из федерального бюджета организациям воздушного транспорта на осуществление региональных воздушных перевозок пассажиров на территории Российской Федерации и формирование региональной маршрутной сети Российской Федерации». Постановлением предусмотрено выделение бюджетных ассигнований в размере 3 млрд. 580 млн. рублей.

Так, в I квартале 2014 г. авиакомпании выполнили более 1750 рейсов, льготными билетами воспользовались 54 тысячи пассажиров.

По информации, представленной Минтрансом России, с мая 2014 года в маршрутную сеть включен рейс Санкт-Петербург – Ярославль, который заявлен как софинансируемый с участием Правительства Ярославской области, принявшей в феврале этого года решение о выделении субсидий из областного бюджета (постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2013 г. N 1242 «О предоставлении субсидий из федерального бюджета организациям воздушного транспорта на осуществление региональных воздушных перевозок пассажиров на территории Российской Федерации и формирование региональной маршрутной сети Российской Федерации»).

По мнению рабочей группы, программы по субсидированию, разработанные Минтрансом России, будут способствовать развитию конкуренции на рынке авиаперевозок и развитию менее привлекательных маршрутов.

Таким образом, меры по развитию конкуренции на рынке авиаперевозок, реализованные в рамках дорожной карты, способствуют снижению цен на авиабилеты для пассажиров.

Раздел IV «Рынок услуг связи».

По пункту 2.

Пунктом дорожной карты предусмотрено установление возможности применения узлов связи с территориально-распределенной архитектурой для сетей фиксированной связи и для сетей подвижной радиотелефонной связи, определив для операторов связи право пропуска трафика оптимальным способом и предусмотрев ограничения на пропуск трафика только в случае, если это приведет к нарушению целостности и безопасности сети связи общего пользования.

Во исполнение указанного пункта Минкомсвязь России утвердила приказ от 6 декабря 2012 г. № 284 «О внесении изменений в приказы Министерства информационных технологий и связи Российской Федерации и Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации по вопросам применения оборудования и построения телефонной сети связи общего пользования».

По мнению рабочей группы, принятие данного приказа представило возможность применения узлов связи с территориально-распределительной архитектурой для сетей фиксированной связи и для сетей подвижной радиотелефонной связи, а именно:

1. Применение современной гибкой и недорогой технологии коммутации пакетов.

2. Снижение общей стоимости оборудования можно оценить как 10-15 %-е (при остающейся неизменной цене лицензии производителя), но не меньшее значение имеет и устранение коррупциогенных рисков, связанных с многомесячным затягиванием проектирования и выдачи разрешений.

Кроме того, появилась возможность избегать установки избыточного полного набора оборудования узлов связи на территориях с недостаточным объемом трафика и, соответственно, более эффективно использовать оборудование при комбинированном и совместном использовании.

Так, например, согласно данным Ассоциации региональных операторов связи, сеть сотовой связи может теперь иметь полный набор оборудования узла связи (MSC, HLR, MGW) в одном субъекте Российской Федерации, а в нескольких

соседних установить только медиа-гейтвей MGW, экономя в каждом субъекте примерно 30-35 млн. рублей капитальных затрат.

Для альтернативных операторов фиксированной (местной и внутризоновой) телефонной связи, использующих на узлах более дешевое оборудование, чем сотовые операторы, экономия от возможности обойтись в соседнем муниципальном образовании или в соседнем субъекте федерации без MSC, установив там только один MGW, составляет 5-10 млн. руб (в зависимости от производителя оборудования).

По пункту 7.

Пунктом дорожной карты предусмотрен анализ рынков услуг телефонной связи на территории отдельных муниципальных образований и субъектов Российской Федерации, междугородной телефонной связи, а также оценка целесообразности запуска пилотных проектов с прекращением тарифного регулирования услуг общедоступной электросвязи.

Во исполнение указанного пункта ФАС России подготовила и представила доклад в Правительство Российской Федерации об оценке целесообразности запуска пилотных проектов с прекращением тарифного регулирования услуг общедоступной электросвязи.

Кроме того, Агентством был проведен опрос предпринимательского сообщества и населения пилотных регионов субъектов Российской Федерации, определенных в указанном докладе ФАС России.

Итоги опроса выявили, что подавляющее большинство респондентов (80%) считают, что прекращение тарифного регулирования услуг общедоступной электросвязи будет способствовать развитию конкуренции и в целом приведет к снижению стоимости тарифа для конечного потребителя.

Рабочая группа считает, что прекращение тарифного регулирования услуг общедоступной электросвязи может способствовать развитию конкуренции и в целом приведет к снижению стоимости тарифа для конечного потребителя.

Таким образом, меры, принятые во исполнение пунктов дорожной карты, создают предпосылки для развития конкуренции на рынке услуг связи.

Раздел V «Рынок услуг дошкольного образования».

По пункту 1.

Пунктом дорожной карты предусмотрена разработка рекомендаций по применению механизма муниципального заказа на услуги дошкольного образования у немunicipальных поставщиков, в том числе в частных дошкольных организациях для направления их в субъекты Российской Федерации.

Во исполнение указанного пункта дорожной карты Минобрнауки России подготовило разъясняющее письмо с рекомендациями каким образом применять механизм муниципального заказа на услуги дошкольного образования у немunicipальных поставщиков (в том числе в частных дошкольных организациях).

Кроме того, Минобрнауки России были направлены методические рекомендации в адрес органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, по финансовому обеспечению оказания государственных и муниципальных услуг в сфере дошкольного образования (А.В. Зырянова, № 08-

1408 от 1 октября 2013 г.). В указанных методических рекомендациях, в том числе содержится необходимая информация (методики определения нормативных затрат) для определения объема субсидии для частных детских садов на реализацию образовательных программ дошкольного образования согласно федеральному государственному образовательному стандарту дошкольного образования. Финансирование образовательной деятельности имеющих лицензию негосударственных детских садов с 1 января 2014 года стало относиться к полномочиям субъектов Российской Федерации. Негосударственные организации будут финансироваться в соответствии с нормативами, установленными для государственных и муниципальных дошкольных организаций (подпункт б пункта 1 статьи 8 Федерального закона от 29 декабря 2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»).

Таким образом, применение механизмов муниципального заказа на услуги дошкольного образования у немуниципальных поставщиков (в том числе в частных дошкольных организациях) с 1 января 2014 года стало возможным.

Рабочая группа отмечает, что подготовленные рекомендации в полной мере соответствуют запланированным целям и задачам дорожной карты.

По пункту 3.

Пунктом дорожной карты предусмотрен анализ реализуемых в различных субъектах Российской Федерации механизмов налоговой и имущественной поддержки негосударственных (частных детских садов) и распространение положительного опыта в субъектах Российской Федерации.

Во исполнение данного пункта Минобрнауки России подготовлен доклад в Правительство Российской Федерации об анализе реализуемых в различных субъектах Российской Федерации механизмов налоговой и имущественной поддержки негосударственных частных детских садов.

Рабочая группа отмечает, что подготовленный доклад отвечает целям, заложенным в дорожной карте.

По пункту 4.

Пунктом дорожной карты предусмотрено обеспечить установление равных прав педагогических работников государственных и муниципальных учреждений дошкольного образования, с одной стороны, и негосударственных учреждений - с другой, в части обеспечения доступа к современным образовательным, психологическим и иным необходимым методам, включение их в систему повышения профессионального уровня.

Во исполнение данного пункта Минобрнауки России в статье 47 Федерального закона № 273-ФЗ «Об образовании» закрепило права и свободы педагогических работников. В соответствии с данной статьей, «права и свободы педагогических работников, в том числе и негосударственного сектора образования, обладают правом на бесплатное пользование библиотеками и информационными ресурсами, доступ к информационно-телекоммуникационным сетям и базам данных, учебным и методическим материалам, музейным фондам, материально-техническим средствам обеспечения образовательной деятельности, необходимым для качественного осуществления педагогической, научной или исследовательской деятельности в организациях, осуществляющих

образовательную деятельность, а также право на дополнительное профессиональное образование по профилю педагогической деятельности не реже, чем один раз в три года».

Кроме того, статьей 49 Федерального закона №273-ФЗ «Об образовании» установлено, что в отношении работников частных организаций, осуществляющих образовательную деятельность, проводится аттестация аттестационными комиссиями, формируемыми уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Рабочая группа отмечает, что подготовленный федеральный закон в полной мере соответствуют запланированным целям и задачам дорожной карты.

По пункту 5.

Пунктом дорожной карты предусмотрено обеспечить распространение лучших практик по совершенствованию нормативной правовой базы субъектов Российской Федерации и муниципальных районов, и городских округов в части выделения субсидий на содержание детей в детских садах независимо от их форм собственности.

Во исполнение указанного пункта Минобрнауки России подготовило и направило письмо в субъекты Российской Федерации, которое включает анализ реализуемых в различных субъектах Российской Федерации механизмов налоговой и имущественной поддержки негосударственных (частных) детских садов, а также информацию по совершенствованию нормативно-правовой базы субъектов Российской Федерации, муниципальных районов и городских округов в части выделения субсидий на содержание детей независимо от их форм собственности.

Рабочая группа отмечает, что подготовленное письмо содержит всю необходимую информацию и отвечает целям и задачам, заложенным в дорожной карте.

По пункту 6.

Пунктом дорожной карты предусмотрено принятие нормативных правовых актов в сфере здравоохранения, устанавливающих систему современных требований для детских садов всех форм собственности, различных типов и видов, а также групп временного пребывания детей, в том числе:

- разработка новых концептуальных основ формирования санитарных правил для дошкольных образовательных организаций различной организационно-правовой формы и формы собственности;
- утверждение новых санитарных правил для дошкольных образовательных организаций различной организационно-правовой формы и формы собственности;
- разработка и утверждение санитарных правил для семейных групп, в том числе созданных индивидуальными предпринимателями.

Во исполнение указанного пункта дорожной карты Роспотребнадзором разработаны и утверждены санитарно-эпидемиологические правила.

Рабочая группа отмечает, что разработанные правила будут способствовать развитию конкуренции на рынке услуг дошкольного образования.

По пункту 7.

Пунктом дорожной карты предусмотрено принятие нормативных правовых актов в сфере пожарной безопасности, устанавливающих систему современных требований для детских садов всех форм собственности, различных типов и видов, а также групп временного пребывания детей, в том числе:

- оптимизация правил пожарной безопасности для дошкольных учреждений;
- разработка правил пожарной безопасности для семейных дошкольных групп, в том числе расположенных в жилых и приспособленных помещениях.

В целях реализации мероприятия дорожной карты, МЧС России приняло Приказ от 24.04.2013 № 288 «Об утверждении свода правил СП 4.13130 «Системы противопожарной защиты. Ограничение распространения пожара на объектах защиты. Требования к объемно-планировочным и конструктивным решениям», который зарегистрирован в Росстандарте и включен в Перечень национальных стандартов и сводов правил, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».

Рабочая группа отмечает следующие факты невыполнения действующего законодательства и превышения служебных полномочий.

Так, например, имея на руках положительные заключения от Роспотребнадзора и МЧС России, предприниматели получают уведомление о несоответствии от Рособнадзора, основанное на условии обязательного перевода из жилого фонда помещения в нежилое назначение. Данное обстоятельство отменяет все предыдущие заключения, так как только на основании СанПиНов для жилых помещений стало возможным получение таковых, и возвращает ситуацию негосударственных садов на состояние прошлых лет.

Кроме того, до сих пор существует большое количество нелегальных детских дошкольных учреждений, которые даже не предпринимают попыток привести свои помещения в соответствие с действующими санитарными нормами.

Вместе с тем, в целях разрешения сложившейся ситуации экспертами рабочей группы Агентства предлагается следующее:

1. Разработать документ (приказ, оповещение), который позволит в кратчайший срок провести лицензирование негосударственных дошкольных организаций, размещенных в жилых домах.

2. Предложить разработку проекта закона об использовании жилого фонда, в том числе и для образовательных организаций Законодательному Собранию Российской Федерации.

3. Пересмотреть и адаптировать перечень документов и требований к получению лицензии для индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица.

4. Разработать технологии социального сертификата (целевая субсидия) на услугу «уход и присмотр» в качестве одного из инструментов решения проблемы - равной доступности для родителей услуг дошкольного воспитания и образования частного и муниципального образования.

5. Предоставить субсидии на поддержку малого и среднего предпринимательства по созданию и (или) развитию дошкольных организаций, оказывающих уход и присмотр и (или) образовательные услуги, а также на уже действующие частные организации в качестве компенсации расходов.

6. Меры по стимулированию участия региональных и муниципальных бюджетов в развитии негосударственного сектора дошкольного образования. При получении субъектами Российской Федерации субсидий из федерального бюджета на реализацию мероприятий по модернизации региональных систем дошкольного образования у регионов отсутствует возможность учитывать в расходных обязательствах субъекта затраты бюджета на развитие негосударственного сектора дошкольного образования (выплата субсидий родителям, предоставление грантов и субсидий предпринимателям на организацию услуг дошкольного образования, присмотра и ухода), а также внебюджетные средства, затраченные частными инвесторами на строительство (создание) дошкольных организаций. Это снижает мотивацию субъектов на то, чтобы направлять бюджетные средства на развитие негосударственного сектора дошкольного образования. Необходимо учитывать затраты регионов на развитие негосударственного сектора дошкольного образования при предоставлении федеральной субсидии на создание дошкольных мест.

7. Меры по корректировке системы федерального мониторинга очередности в дошкольных образовательных учреждениях.

На сегодняшний день все региональные информационные ресурсы по постановке на учет и зачислению детей в дошкольные организации («электронные очереди») интегрированы с федеральной системой показателей. В актуальный спрос, то есть в численность детей, желающих получить услугу дошкольного образования в текущем году и не обеспеченных таковой, наряду с неорганизованными детьми входят и дети, получающие дошкольное образование в частных детских садах и в группах кратковременного пребывания при муниципальных образовательных организациях. Это снижает мотивацию субъектов на развитие вариативных форм дошкольного образования, особенно учитывая то, что и на них направляются бюджетные средства в соответствии с нормативами финансирования.

Предлагается при расчете актуального спроса не учитывать в качестве «очередников» детей, получающих услуги дошкольного образования в частном дошкольном образовательном учреждении или группах кратковременного пребывания.

Федеральным законом от 26 декабря 2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (с изменениями и дополнениями) определены сроки государственного и муниципального контроля (надзора): один раз в три года. Это не позволяет относительно частных детских садов применять механизмы оценки качества предоставляемых ими услуг.

Необходимо на федеральном уровне закрепить полномочия муниципальных органов управления образованием проводить наряду с муниципальными детскими садами оценку качества деятельности частных детских садов, эффективность расходования направляемых им бюджетных средств или обязательность участия частных садов в независимой оценке качества.

Таким образом, рабочая группа отмечает, что принятые меры и выявленные проблемы отрасли не в полной мере способствуют развитию конкуренции на рынке услуг детского дошкольного образования.

Раздел IV «Рынок нефтепродуктов».

По пункту 1.

Пунктом дорожной карты предусмотрено совершенствование нормативно-правовой базы биржевой торговли нефтепродуктами, в том числе:

- обеспечение анонимности биржевых торгов;
- унификация и стандартизация лотов и контрактов;

- установление минимального объема реализации нефтепродуктов на биржевых торгах, разработка требований к биржевым торгам, в ходе которых заключаются сделки по реализации нефтепродуктов, произведенных хозяйствующими субъектами, доминирующими на соответствующем рынке.

Во исполнение пункта дорожной карты подготовлен совместный приказ ФАС России и Минэнерго России от 30 апреля 2013 № 313/13/225 «Об утверждении минимальной величины продаваемых на бирже нефтепродуктов и требований к биржевым торгам, в ходе которых заключаются сделки с нефтепродуктами хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующих товарных рынках».

По мнению рабочей группы, утверждение данного приказа позволило начать процесс совершенствования нормативно-правовой базы биржевой торговли нефтепродуктами, что в дальнейшем будет способствовать развитию конкуренции на этом рынке услуг.

По пункту 3.

Пунктом дорожной карты предусмотрена подготовка доклада в Правительство Российской Федерации, направленного на повышение информационной прозрачности отрасли через развитие практики разработки компаниями «модельных политик».

Модельные политики размещены на сайтах нефтяных компаний: ОАО «Газпром нефть», ОАО «ТНК-ВР Холдинг», ОАО АНК «Башнефть», что способствует повышению информационной открытости и снижению количества аффилированных лиц, а также повышению информационной прозрачности отрасли.