



МИНИСТЕРСТВО
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ)

ул. 1-я Тверская-Ямская, д. 1,3, Москва,
ГСП-3, А-47, 125993
Тел. (495) 694-03-53, Факс (499) 251-69-65
E-mail: mineconom@economy.gov.ru
<http://www.economy.gov.ru>

28.08.2014 № Д05и-693

На № _____ от _____

О направлении письма об исполнении
пункта 7 Перечня поручений

Поручение Правительства Российской
Федерации от 30 июня 2014 года
№ ДМ-П36-4825 (пункт 11)

В соответствии с пунктом 11 Перечня поручений Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева от 30 июня 2014 г. № ДМ-П36-4825 (далее – Перечень поручений) в целях привлечения членов Рабочей группы к исполнению пунктов Перечня поручений, а также для подготовки заключения Рабочей группы об исполнении пункта 7 Перечня поручений направляем материалы представленные письмом Минэкономразвития России от 24 июля 2014 г. № 17441-ЕЕ/Д05и в Правительство Российской Федерации.

Приложение: на *8* л. в 1 экз.

Директор Департамента
развития малого и среднего
предпринимательства
и конкуренции

Н.И. Ларионова



**МИНИСТЕРСТВО
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ)**

ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА

ул. 1-я Тверская-Ямская, д. 13, Москва,
ГСП-3, А-47, 125993
Тел. (495) 694-03-53, Факс (499) 251-69-65
E-mail: mineconom@economy.gov.ru
<http://www.economy.gov.ru>

24.07.2014 № 17441-ЕЕ/ДОС

На № _____ от _____

О мерах, обеспечивающих прекращение
антимонопольного преследования
субъектов малого предпринимательства

Поручение Правительства Российской
Федерации от 30 июня 2014 г.
№ ДМ-ПЗ6-4825 (пункт 7)

Правительство
Российской Федерации

Минэкономразвития России во исполнение пункта 7 перечня поручений Председателя Правительства Российской Федерации Медведева Д.А. по итогам встречи с членами Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации по вопросу развития бизнес-климата и конкуренции в Российской Федерации 23 июня 2014 г. представляет предложения по мерам, обеспечивающим прекращение антимонопольного преследования субъектов малого предпринимательства, подготовленные совместно с ФАС России, иными заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, общественными организациями, а также представителями науки и предпринимательского сообщества.

При этом Минэкономразвития России считает целесообразным использовать для целей антимонопольного регулирования критерии отнесения хозяйствующих субъектов к субъектам малого предпринимательства, установленные Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего

предпринимательства в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 209-ФЗ), с целью сохранения единых принципов формирования законодательства Российской Федерации по поддержке малого предпринимательства, учитывая экономическую состоятельность таких критериев.

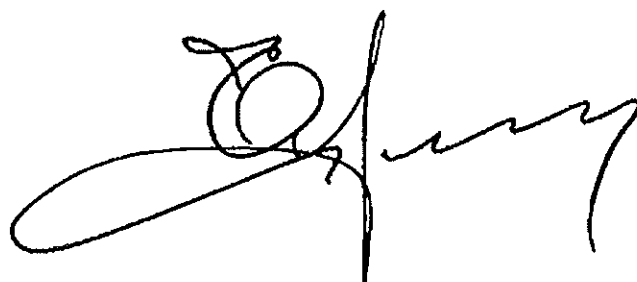
Относительно уточнения понятия «субъект малого предпринимательства» для целей налогового регулирования сообщаем, что в законодательстве Российской Федерации о налогах и сборах для установления особенностей налогообложения субъектов хозяйственной деятельности используется категория «налогоплательщик». Налогоплательщиками при применении режимов налогообложения, предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации, могут выступать как субъекты хозяйственной деятельности, относящиеся к категории субъектов малого предпринимательства в соответствии с Федеральным законом № 209-ФЗ, так и иные субъекты (например, некоммерческие организации).

Использование категории «налогоплательщик» позволяет осуществлять гибкую настройку и совершенствование действующих режимов налогообложения в зависимости от специфики хозяйственной деятельности юридического лица либо индивидуального предпринимателя.

При этом законодательство Российской Федерации о налогах и сборах не ограничивает возможности применения налогоплательщиками, относящимися к категории субъектов малого предпринимательства, действующих режимов налогообложения.

В этой связи уточнение понятия «субъект малого предпринимательства» для целей налогового регулирования представляется нецелесообразным.

Приложение: на 1 л. в 1 экз.



Е.И. Елин

Предложения
по мерам, обеспечивающим прекращение антимонопольного преследования
субъектов малого предпринимательства

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.

ТПШ России поддерживает предложения Минэкономразвития России. Вместе с тем, ТПШ 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.

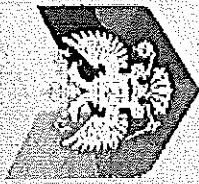
В этой связи предлагается дополнить статью 11 Закона о защите конкуренции правилом DeMinimis (соглашения, имеющие низкую степень важности и не способные причинить значительный вред конкуренции) - применяемым в европейском антимонопольном законодательстве, за исключением сговоров о ценах, о разделе рынка, 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.

Предложения Минэкономразвития России, позиции заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и организаций прилагаются.

Министерство экономического развития
Российской Федерации



**Предложения по мерам, обеспечивающим
прекращение антимонопольного преследования
субъектов малого предпринимательства**

Установление иммунитетов для предприятий, не обладающих рыночной силой, в части злоупотребления доминирующим положением

Внесение изменений в статью 5 Закона «О защите конкуренции», предусматривающих невозможность признания доминирующими ЮП и ИП, удовлетворяющих условиям:

1. Выручка на рынке товара не более 60 млн. руб. (включая группу лиц)
2. Не осуществляет производство (реализацию) товаров в условиях ЕМ или госрегулирования цен
3. Не ГУП/МУП
4. Доля участия государства не более 50%

Иммунитет от всех запретов по статье 10



Иммунитет позволит вывести из-под действия АМЗ около 4,6 млн. из 5,6 млн. представителей МСП*

* Оценка Милкономразвития России на основе данных Росстата и ФНС России

Установление иммунитетов для предпринимателей, не обладающих рыночной силой, в части согласений и согласованных действий (статья 11, 11¹)

Внесение изменений в статью 13 Закона «О защите конкуренции», предусматривающих исключения из запретов для ЮП и ИП, удовлетворяющих условиям:

1. В отношении каждого, участвующего в соглашении:
 - ✓ выручка на рынке товара не более 60 млн. руб. (включая группу лиц)
 - ✓ не осуществляет производство (реализацию) товаров в условиях ЕМ или госрегулирования цен не ГУП/МУП
 - ✓ доля участия государства не более 50%



Иммунитет
кроме: повышение, снижение или поддержание цен на торгах

2. Совокупная доля на рынке товара не более 10%

Внесение изменений в статью 13 Закона «О защите конкуренции», предусматривающих исключения из запретов для ВСЕХ предприятий по п. 4 статьи 11 и п. 3 статьи 11¹ («Запрещаются иные соглашения... иные согласованные действия....»)

Между хозяйствующими субъектами (группами лиц), совокупная доля которых на рынке товара не более 10%



Иммунитет
кроме: повышение, снижение или поддержание цен на торгах

Сокращение оснований проведения внеплановых проверок в отношении МБ (часть 4 статьи 25¹)

- 2) *сообщения и заявления физических лиц, юридических лиц, сообщения средств массовой информации, указывающие на признаки нарушения АМЗ
- 5) обнаружение антимонопольным органом признаков нарушения АМЗ

↑
Внеплановая проверка МБ возможна только по согласованию с прокуратурой в порядке, предусмотренном Законом № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц ...».

- 1) материалы, поступившие из правоохранительных органов, других госорганов, из органов МСУ, от общественных объединений, от Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах РФ и указывающие на признаки нарушения АМЗ

↑
Основания
остаются в силе

- 3) истечение срока исполнения предписания, выданного по результатам рассмотрения дела о нарушении АМЗ, или при осуществлении государственного контроля за экономконцентрацией
- 4) поручения Президента и Правительства РФ



МИНФИН РОССИИ
ФЕДЕРАЛЬНАЯ
НАЛОГОВАЯ СЛУЖБА
(ФНС России)
ЗАМЕСТИТЕЛЬ РУКОВОДИТЕЛЯ
Неглинная, 23, Москва, 127381
Телефон: 913-00-09; Teleфакс: 913-00-05;
www.nalog.ru

Министерство экономического развития
Российской Федерации

Министерство финансов
Российской Федерации

14.07.2014 № СА-18-7/926(а)

На № ДМ-ПЗ6-4825 от 30.06.2014

Федеральная налоговая служба во исполнение пункта 7 поручения Правительства Российской Федерации от 30 июня 2014 года № ДМ-ПЗ6-4825 по итогам встречи с членами Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации по вопросу развития бизнес-климата и конкуренции в Российской Федерации 23 июня 2014 года (далее – поручение Правительства Российской Федерации) сообщает следующее.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации заинтересованные органы исполнительной власти должны подготовить предложения по мерам, обеспечивающим прекращение антимонопольного преследования «субъектов малого предпринимательства», в том числе о целесообразности уточнения понятия «субъект малого предпринимательства» для целей антимонопольного и налогового регулирования.

Согласно пункту 1 статьи 4 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» к субъектам малого предпринимательства относятся внесенные в единый государственный реестр юридических лиц потребительские кооперативы и коммерческие организации, а также физические лица, внесенные в единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей и осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, крестьянские (фермерские) хозяйства, соответствующие условиям, предусмотренным в указанной статье, в частности:

средняя численность работников за предшествующий календарный год не превышает ста человек включительно;

предельное значение выручки от реализации товаров (работ, услуг) за предшествующий календарный год без учета налога на добавленную стоимость составляет 400 млн. рублей.

Законодательством Российской Федерации о государственной регистрации особый порядок государственной регистрации для субъектов малого предпринимательства не установлен.

Необходимо отметить, что особенности налогообложения для субъектов малого предпринимательства законодательством Российской Федерации о налогах и сборах не предусмотрены.

Следует подчеркнуть, что законодательством Российской Федерации о налогах и сборах предусматривается возможность применения специальных налоговых режимов отдельными категориями налогоплательщиков, в том числе, и относящихся к категории субъектов малого предпринимательства.

На основании изложенного, уточнение понятия «субъект малого предпринимательства» для целей налогового регулирования представляется нецелесообразным.

Одновременно сообщается, что в соответствии с Положением о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 329, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функцию по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере налоговой деятельности является Министерство финансов Российской Федерации.

Действительный государственный советник
Российской Федерации 2 класса



С.А.Аракелов

АППАРАТ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

"*дд*" *месяц* *дд* г.
№ *1736-35492*
МОСКВА

Заместителю Министра
экономического развития
Российской Федерации
Е.И.Елину

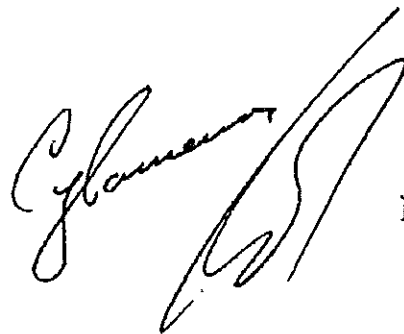
О направлении предложений рабочей группы
Экспертного совета при Правительстве
Российской Федерации по конкуренции
и развитию малого и среднего предпринимательства
По пунктам 2, 3, 4 и 7 Перечня поручений
от 30 июня 2014 г. № ДМ-ПЗ6-4825

Уважаемый Евгений Иванович!

Направляю Вам итоговые предложения рабочей группы Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации по конкуренции и развитию малого и среднего предпринимательства по пунктам 2, 3, 4 и 7 Перечня поручений Председателя Правительства Российской Федерации Д.А.Медведева от 30 июня 2014 г. № ДМ-ПЗ6-4825 для учета при подготовке докладов в Правительство Российской Федерации.

Приложение: на 9 л.

Исполняющий обязанности
директора Департамента
Правительства Российской Федерации
по формированию системы
"Открытое правительство"



М. Герман

**Предложения по пунктам 2, 3, 4 и 7 перечня поручений Председателя
Правительства РФ по развитию бизнес-климата и конкуренции
от 30 июня 2014 г. № ДМ-П36-4825**

По пункту 2

Предложения по уточнению полномочий, сфер ведения ФАС России

К настоящему времени в реализации антимонопольной политики сложился ряд системных проблем, связанных с низким качеством нормотворческой и правоприменительной деятельности ФАС России. Статистика дел, возбужденных антимонопольным ведомством и оспариваемых в судах, отражает низкие стандарты проведения расследований. На требующее улучшения качество экономического анализа в правоприменительной практике ФАС России указывает, в частности, ОЭСР. Нормотворческая деятельность ФАС отмечена конфликтом интересов: ведомство в качестве нормотворца готовит решения, которые удобны для самого же ведомства в качестве контрольно-надзорного органа.

По мнению членов Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации (далее – Экспертный совет), низкие качественные показатели работы антимонопольного ведомства связаны с излишне широким набором сфер его деятельности. В настоящее время контрольные функции ФАС России распространяются на целый ряд направлений, не связанных напрямую с ключевыми антимонопольными компетенциями. При этом организационная культура ФАС, которая сейчас занимается преимущественно не требующими глубокого анализа жалобами, определяет рассмотрение и собственно антимонопольных дел по не приспособленным для этого лекалам.

В совокупности указанные факторы в деятельности ФАС России приводят к образованию значительной административной нагрузки как на подпадающий под регулирование бизнес, так и на сам контролирующий орган. В этих условиях Экспертный совет считает необходимым рассмотреть вопрос о концентрации ФАС России на реализации ключевых антимонопольных компетенций, повышении требований к эффективности антимонопольного регулирования, а также придании ФАС России большего веса в формировании и адвокатирующейпроконкурентной политики.

В этой связи Экспертный совет предлагает:

- 1) Определить в качестве ключевых для ФАС России следующие антимонопольные компетенции:
 - пресечение и предупреждение антиконкурентных соглашений (картелей);
 - пресечение ограничения конкуренции со стороны крупных компаний;
 - контроль сделок слияний и поглощений;
 - оценка состояния конкуренции в отраслях экономики;
 - подготовка рекомендаций по развитию конкуренции для отраслевых ведомств, в том числе в естественно-монопольных сегментах.
- 2) Проводить оценку эффективности деятельности ФАС России на основе:
 - качества правоприменения и экономических эффектов от деятельности на состояние конкуренции на рынках и благосостояние потребителей (экономическая значимость проводимых антимонопольных расследований).

Ниже представлены предложения по уточнению полномочий и функций ФАС России. Вместе с тем, при рассмотрении данного вопроса необходимо принимать во внимание

потенциальную неготовность других ведомств (контрольно-надзорных органов и судов) к реализации данных полномочий и связанные с этим риски возникновения регуляторного вакуума. В связи с этим необходимо предусмотреть поэтапный подход к планированию перераспределения полномочий.

Вариант 1. Перераспределение функций ФАС России в сферах, не относящихся к ключевым антимонопольным компетенциям

- 1. В сфере нормотворчества:**
 - передать нормотворческие полномочия в области антимонопольной политики Минэкономразвития;
- 2. В сфере госзакупок, а также закупок госкомпаний, естественных монополий и регулируемых организаций:**
 - с введением Федеральной контрактной системы ответственность за обеспечение правил проведения госзакупок передается Росфиннадзору (44-ФЗ);
 - по аналогии предлагается оценить необходимость выведения ФАС России из числа регуляторов в данной сфере и передачи Росфиннадзору ответственности за обеспечение правил проведения закупок госкомпаний, естественных монополий и регулируемых организаций (223-ФЗ).
- 3. В сфере торговли:**
 - оценить возможности для использования практик саморегулирования и инструментов частного претензионного контроля и выведения ФАС России из числа регуляторов в данной сфере.
- 4. В сфере рекламы:**
 - значительная часть нарушений Закона о рекламе (38-ФЗ) ведет не к ущемлению интересов конкурентов (как форма недобросовестной конкуренции), а к дезориентации покупателей;
 - контроль за исполнением рекламного законодательства может быть возложен на контрольно-надзорные органы, отвечающие за защиту прав потребителей, с максимальным привлечением обществ потребителей;
 - в специальных случаях необходимо рассмотреть целесообразность передачи данных полномочий отраслевым федеральным ведомствам, отвечающим за реализацию государственной политики в соответствующих отраслях: например, в сфере лекарств и медикаментов - Минздраву, в сфере рекламы финансовых организаций - Центральному Банку.
- 5. В сфере иностранных инвестиций в стратегических отраслях:**
 - предлагается вывести ФАС России из числа регуляторов в данной сфере. Эта мера может сократить административные издержки и исключить дополнительное передаточное звено в обработке информации и принятии решений.
- 6. В сфере естественных монополий:**
 - до принятия решения о смене модели регулирования в данной сфере предлагается сохранить за ФАС России ответственность за соблюдением правил недискриминационного доступа к сетям и услугам естественных монополий (обеспечение потенциальным конкурентам доступа к сетям естественных монополий).
- 7. В сфере защиты прав потребителей:**

- уточнить полномочия ФАС России по принятию мер антимонопольного регулирования по делам, связанным с ущемлением интересов неопределенного круга лиц вне сферы предпринимательской деятельности;
- данными вопросами должны заниматься контрольно-надзорные органы, отвечающие за защиту прав потребителей, с максимальным привлечением обществ потребителей;
- в сфере защиты прав потребителей услуг естественных монополий предлагается дать больше полномочий по урегулированию возникающих противоречий соответствующим отраслевым регуляторам, поскольку нарушение поведенческих правил относится к нарушениям требований регулирования. Представляется целесообразным наделение органов местного самоуправления полномочием по защите интересов потребителей.

Вариант 2. Создание отдельного компактного ведомства, сосредоточенного на ключевых антимонопольных функциях

Трансформация ФАС в «экономический Роспотребнадзор» и выделение из состава ФАС отдельного компактного антимонопольного ведомства, подотчетного Правительству Российской Федерации.

- В рамках этого варианта сохраняется нынешняя специализация ФАС России (с измененным названием) на рассмотрении текущего массива не связанных с классическими антимонопольными вопросами жалоб.
- При этом создается отдельное компактное ведомство, сосредоточенное исключительно на ключевых антимонопольных компетенциях, и подотчетное непосредственно Правительству Российской Федерации, качественно ведущее по образцу зарубежных ведомств несколько десятков крупных антимонопольных расследований в год.

Преимущества данного подхода:

- фактически оформляется нынешнее положение дел (ФАС занимается преимущественно не антимонопольными вопросами);
- требуется минимальное вмешательство в нынешнее распределение полномочий между ведомствами: предполагается передача из ФАС лишь незначительной части ведущихся ведомством дел;
- предлагается реализовывать ключевые антимонопольные функции в рамках нового ведомства, подконтрольного непосредственно Правительству.

В целом вне зависимости от варианта необходимо поддерживать замещение государственной контрольно-надзорной деятельности частным претензионным контролем, развитие практик досудебного урегулирования споров, защиты прав предпринимателей и потребителей в суде, а также коллективных исков.

По пункту 3

Предложения по системе оценке результативности деятельности ФАС России

Основной вызов: необходимо осуществить переход от простой статистики количества возбужденных дел и дел, успешно завершённых, к количественной оценке совокупных преимуществ/ выгод для потребителей в результате реализации антимонопольной политики. Данный подход является важнейшим трендом правоприменения, нацеленным на повышение результативности государственного регулирования и эффективности функционирования антимонопольного органа.

Предлагается рассмотреть следующие подходы к формированию КПЭ:

1. **Отношение предполагаемой экономии (выгоды) потребителя, которые он получил вследствие правоприменительных действий антимонопольного органа, к объёму ресурсов, затраченных ведомством на их реализацию**
 - а. *В части прекращения и предотвращения злоупотребления доминирующим положением:* например, установление монополично высоких цен, изъятие товара из обращения, прекращение производства товара, нарушение действующего порядка ценообразования позволяет оценить вред для потребителя – физического лица. Навязывание контрагенту невыгодных условий договора, необоснованный отказ от заключения договора, создание дискриминационных условий позволяет смоделировать упущенные выгоды для контрагента по договору. Создание препятствий доступа на рынок непосредственно влияет на экономическое положение конкурентов.
 - б. *В части раскрытия и прекращения деятельности картелей:* прогнозировать незаконно полученную выгоду компаний от антиконкурентных действий и потенциальные потребительские выгоды можно основываясь концептуально на результатах эмпирических исследований, отражающих факт того, что эффект от раскрытия картеля приводит к снижению цен бывших участников картеля на 15%.¹
 - с. *В части контроля сделок слияний и поглощений:* возможно использование метода математико-статистического моделирования, используя параметры потенциальных изменений цен, спроса, доли рынка (если сделка привела к значительному изменению уровня концентрации на рынке и прошла без вмешательства антимонопольного ведомства, например, выставления поведенческих условий). В исследованиях ЕС приводится оценка, что выгода потребителя составляет 10% релевантного рынка, на котором сделка вызовет существенное ограничение конкуренции.
2. **Показатель, характеризующий удовлетворенность потребителей товаров и услуг возможностью выбора**
3. **Доля решений по делам ФАС России, которые не были отменены в апелляционном порядке**
4. **Показатель состояния конкурентной среды (силы конкуренции)**

¹Bolotova, Yuliya and John Connor (2006) 'Cartel Overcharges: Survey and Meta-Analysis', International Journal of Industrial Organization, 24, 1109–1137.

а. *Замеры конкурентности на основе верифицируемых исследований.* В частности, предлагается обратить внимание на результирующие показатели влияния конкуренции на общественное благосостояние: *индекс Лернера (PCM – price-costmargin)* и *индекс относительной прибыльности (RPD – relative profit differences).*

5. *Оценка восприятия эффективности деятельности антимонопольного органа.* Предлагается расширить спектр проводимых социологических исследований, разработав интегральный показатель состояния конкурентной среды (силы конкуренции), формируемый на основе оптимального количества показателей, распределенных по 4 основным категориям, каждый из которых имеет собственный вес. Ниже приводится группа вопросов, охватывающих мнение респондентов относительно деятельности на рынке предприятия (субъекта опроса) и его конкурентов. В методологическом плане считаем, что опрос должен осуществляться по квотной выборке по основным секторам рынка, среди представителей малого, среднего и крупного бизнеса.

Перечень вопросов для оценки состояния конкурентной среды

А. Считаете ли Вы, что за последний год у Вас увеличилось:

		ДА	Скорее ДА, чем НЕТ	Затрудняюсь ответить	Скорее НЕТ, чем ДА	НЕТ
1	количество конкурентов	1	2	3	4	5
2	количество поставщиков	1	2	3	4	5
3	количество покупателей	1	2	3	4	5

Б. Считаете ли Вы, что последний год у Вас улучшились возможности заключения контрактов

		ДА	Скорее ДА, чем НЕТ	Затрудняюсь ответить	Скорее НЕТ, чем ДА	НЕТ
1	На поставку продукции Вашего предприятия новым покупателям	1	2	3	4	5
2	На закупку товаров для Вашего предприятия от новых поставщиков	1	2	3	4	5

С. Оцените интенсивность конкуренции по 5-балльной шкале

		слабая				сильная
	по основным рынкам сбыта продукции Вашего предприятия	1	2	3	4	5
	по основным рынкам поставки товаров для Вашего предприятия	1	2	3	4	5

Д. Расширился ли за последний года ассортимент поставляемой на рынок продукции?

		ДА	Скорее ДА, чем НЕТ	Затрудняюсь ответить	Скорее НЕТ, чем ДА	НЕТ
1	Вашим предприятием	1	2	3	4	5
2	Вашими конкурентами	1	2	3	4	5
3	Вашими поставщиками	1	2	3	4	5
4	Вашими покупателями	1	2	3	4	5

Отчетность по всем ключевым показателям эффективности должна отражаться в ежегодном докладе ФАС России «О состоянии конкуренции в Российской Федерации».

По пункту 4

Предложения по совершенствованию ключевых показателей эффективности ФОИВ по развитию конкуренции

В качестве ориентира для более детальной работы по формулированию КПЭ, Экспертный совет ниже представляет материалы, лежавшие в основе подготовки встречи с Председателем Правительства РФ 23 июня 2014 г. Экспертный совет понимает, что подготовка КПЭ для отраслевых ФОИВ является содержательно одной из наиболее сложных задач, поставленных Председателем Правительства РФ и приглашает Минэкономразвития и другие заинтересованные стороны к участию в серии детальных обсуждений, запланированных на июль – август 2014 г. по данному вопросу.

Экспертный совет в рамках изучения материалов для Доклада ФАС России «О состоянии конкуренции в Российской Федерации» проанализировал ключевые показатели эффективности (КПЭ), действующие для федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в части развития конкуренции (утверждены распоряжением Правительства РФ от 10 апреля 2014 г. 570-р).

Проведенный анализ показал разнонаправленность показателей и отсутствие единого подхода (единых принципов) к их формированию. Отдельные КПЭ нацелены на корректировку рыночной концентрации в регулируемых отраслях (Минздрав, Минобрнауки, Минкомсвязь), в то время как другие – на повышение доли рынка для отдельных участников (пассажирыоборот российских авиаперевозчиков на внутреннем и международном рынках – Минтранс) или формирование справедливой рыночной цены (доля объема биржевой торговли нефтепродуктами и доля нефтепродуктов – Минэнерго). Из общего перечня только один КПЭ для Минкомсвязи нацелен на обеспечение доступа потребителей к большему выбору услуг. Указанные КПЭ не предусматривают учета обратной связи о качестве регулирования от участников регулируемых рынков. За исключением ФАС России и Минкомсвязи ни для одного из указанных ФОИВ не установлены целевые значения на следующие плановые периоды.

Для ряда ФОИВ, за которыми нормативно закреплены полномочия по развитию конкуренции в подведомственных отраслях, КПЭ не установлены (Минкультуры России, Минприроды России, Минпромторг России, Минрегион России, Минсельхоз России, Минэкономразвития России, Росалкогольрегулирование, ФСТ России). Кроме того, утвержденные КПЭ для ФОИВ не затрагивают значительную часть рынков и отраслей экономики, также подведомственных ФОИВ (набор рынков ограничивается списком, приведенным в плане мероприятий «дорожной карте» «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики»). Таким образом, существующий на сегодня «набор» КПЭ не является исчерпывающим, репрезентативным и работоспособным.

Таб. 1. Требования по развитию конкуренции для ФОИВ, закрепленные НПА

№ п/п	ФОИВ	Постановление Правительства Российской Федерации от 9 августа 2013 г. № 689. Закреплено полномочия в сфере развития конкуренции	Распоряжение Правительства РФ от 10 апреля 2014 г. 570-р. КПЭ по развитию конкуренции
1	Минздрав России		
2	Минкомсвязь России		
3	Минкультуры России		
4	Минобрнауки России		

№ п/п	ФОВВ	Постановление Правительства Российской Федерации от 9 августа 2019 г. № 663 Закрепление полномочий в ФСР по развитию конкуренции	Утверждение Правительства РФ от 30 апреля 2019 г. № 79-р КПЭ по развитию конкуренции
5	Минприроды России		-
6	Минпромторг России		-
7	Минрегион России		-
8	Минсельхоз России		-
9	Минтранс России		-
10	Минстрой России	-	-
11	Минэкономразвития России		-
12	Минэнерго России		-
17	Росалкогольрегулирование		-
20	ФАС России	-	-
22	ФСТ России		-

Экспертный совет полагает правильным при формировании обновленных КПЭ по развитию конкуренции для отраслевых ФОВВ взять за основу принцип расширения возможности выбора для потребителя между поставщиками товаров и услуг. Например, концептуально можно взять за основу представленные ниже возможные показатели в отдельных отраслях.

ЖКХ	X % населения в городах, населенных пунктах с населением не меньше Y, имеет выбор управляющих компаний
ОБРАЗОВАНИЕ	X % населения имеет возможность выбора общеобразовательной школы и дошкольных учреждений
ЗДРАВООХРАНЕНИЕ	X % населения имеет возможность выбора страховой компании для ОМС
НЕФТЕПРОДУКТЫ	в X регионах Y % населения имеет доступ к АЗС альтернативных поставщиков в радиусе Z км

Необходимо обеспечить независимую оценку исполнения вновь сформированных показателей, а также систему персональной ответственности за достижение установленных показателей.

По пункту 7

Предложения по мерам, обеспечивающим прекращение антимонопольного преследования «субъектов малого предпринимательства»

В ФЗ «О защите конкуренции» предлагается внести поправки следующего содержания:

- В ст. 5: «Не может быть признано 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».
- В ст. 11 и 11.1.: «Положения настоящей статьи за исключением п. 2 ч. 1 не распространяются на действия хозяйствующих субъектов, оборот которых составляет менее четырехсот миллионов рублей и доля участия, принадлежащая одному или нескольким юридическим лицам, чей оборот составляет более четырехсот миллионов, не должен превышать двадцать пять процентов».

Обоснование поправок

Данные поправки призваны закрепить в антимонопольном законе презумпцию отсутствия рыночной власти у компаний с низким оборотом.

Существует два основных аргумента в пользу этих поправок: теоретический и практический.

Теоретический. В антимонопольной доктрине принято считать, что рыночная власть следует из сочетания двух факторов: высокой доли на рынке и высоких барьеров входа. Однако ст. 5 ФЗ «О защите конкуренции» содержит доказательственную презумпцию только в отношении одного фактора. Согласно этой презумпции компания с низкой долей рынка не может занимать доминирующее положение.

Предлагаемая поправка в ст. 5 призвана ввести доказательственную презумпцию и в отношении второго фактора: барьеров входа. Если компания, о которой идет речь, является субъектом малого предпринимательства, это позволяет заключить, что барьеры для деятельности на данном рынке легко преодолимы.

Стоит учитывать, что, как и в случае с уже действующей презумпцией («компания с долей менее 35% не может доминировать») и любыми антимонопольными *per se* правилами, речь идет об обобщении. Презумпция неизбежно будет не верна в отдельных случаях, но достаточно того, чтобы она была, как правило, верна. Это касается и существующих в ст. 27 и 28 ФЗ «О защите конкуренции» презумпций: покупка компаний размером меньше определенного считается не затрагивающей конкуренцию.

Также существенно, что речь идет именно о доказательственной презумпции, а не о «*deminimis*», изъятии из действия закона, которое мотивировано малой значимостью вменяемых нарушений. Из теоретического аргумента следует, что речь идет не об освобождении малого бизнеса от ответственности за реально сделанное нарушение, а о том, что при указанных в законе условиях нарушения (как правило) не возможны.

Соображения относительно низких барьеров входа действенны и при анализе антиконкурентных соглашений. Исходя из этого, предлагается также внести аналогичные поправки в ст. 11 и 11.1. Эти поправки предлагается не распространять на дела о сговоре на торгах по следующей причине: после завершения этапа регистрации участников конкурса, барьеры входа являются непреодолимыми вне зависимости от оборота участвующих компаний.

Практический. Количество дел, которое сегодня расследует ФАС по ст. 10, 11 и 11.1., не допускает анализа с соблюдением приемлемых стандартов доказывания. Из статистики видно следующее:

- ФАС вкладывает в расследование дел неадекватно мало усилий (доля России в числе дел о доминировании среди участников рейтинга GCR 80%, тогда как в бюджете — 5%, в числе сотрудников — 24%; средний срок расследования в 9 раз меньше, чем в ЕС);
- Малые удельные усилия действительно ведут к малому объему анализа — только в 1,4% судебных дел упоминается о проведении опроса, анкетирования потребителей или проведении «теста гипотетического монополиста». Столь маленькая цифра избавляет от необходимости формально оценивать качество этого анализа, но и оно в среднем крайне низкое.
- Малый объем анализа ведет к плохим показателям структуры дел (большой процент отмененных судами решений; большой процент дел против МСБ; малый процент дел против компании из ТОП 100; много малозначимых (по оценке суда) дел и наличие дел, которые настолько малозначимы, что на суд не приходит ни ФАС, ни компания.

Чтобы привести количество дел в соответствии с реальными возможностями ФАС, необходимо сократить количество расследуемых дел не менее чем в 10 раз. В ситуации, когда одно только Ростовское УФАС расследует больше дел, чем FTC, при несопоставимо меньшем финансировании, качество расследований будет оставаться низким, а число ошибочных решений — высоким.

Практический аргумент подразумевает другое, чем теоретический. Из теоретического аргумента следует, что дела в отношении малого бизнеса не должны возбуждаться потому, что малый бизнес (как правило) не обладает рыночной властью и не может ею злоупотребить. Однако практический аргумент подразумевает, что ФАС должен отказаться от существенной части дел, *даже если* дела по большей части касаются действительных нарушений. Сколько бы ни было нарушений, ФАС может расследовать с достаточной глубиной только определенное количество случаев, и это количество существенно меньше, чем то, что рассматривается сейчас. Только для определенного количества дел ФАС может с достаточной степени надежности отделить нарушителей от законопослушных предпринимателей.

В то же время при сокращении количества расследуемых дел следует выделять приоритеты и размер компаний, о которых идет речь, является индикатором важности дела. Чем больше размер компании, тем вероятнее, что расследуемое дело касается крупного рынка и большого числа лиц.

Порог оборота компаний

Избранный порог оборота — 400 млн руб — совпадает с порогом оборота, который сейчас предусмотрен законодательством для отнесения компании к малому бизнесу. Представляется, что это минимальная оценка того, что следует изменить в законодательстве, исходя из теоретического и практического аргументов. Принятие соответствующей поправки уменьшит количество дел о злоупотреблении доминирующим положением не в 10 раз, т.е. на 90%, а всего лишь примерно на 20%. Эта мера может оказаться достаточной *только при условии* одновременного отказа ФАС от дел по ущемлению интересов контрагентов. Без этой дополнительной меры достаточный результат не даст и освобождение от антимонопольного преследования среднего бизнеса (дополнительные 20%) и потребуются сосредоточение деятельности ФАС исключительно на делах в отношении ста крупнейших компаний (они сейчас составляют как раз примерно 10% от общей нагрузки).



ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ
СЛУЖБА
(ФАС России)

РУКОВОДИТЕЛЬ

Садовая Кудринская, 11
Москва, Д-242, ГСП-5, 123995
тел. (499) 755-23-23, факс (499) 755-23-24
delo@fas.gov.ru http://www.fas.gov.ru

Минэкономразвития России

1-я Тверская-Ямская, д. 1, 3,
г. Москва, 125993

23.07.2014 № СА/29618-ПР/14
На № _____ от _____

О предложениях по мерам, обеспечивающим
прекращение антимонопольного преследования
«субъектов малого предпринимательства»
На № ДМ-П36-4825 от 01.07.2014 (п.7);
На Протокол заседания Правительственной комиссии
по вопросам конкуренции и развития малого и
среднего предпринимательства № 1 от 17.06.2014 (п.5 п.1)

В соответствии с пунктом 7 перечня поручений Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева от 01.07.2014 № ДМ-П36-4825 по итогам встречи с членами Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации по вопросу развития бизнес-климата и конкуренции в Российской Федерации 23.06.2014, а также пунктом 5 раздела I Протокола заседания Правительственной комиссии по вопросам конкуренции и развития малого и среднего предпринимательства от 17.06.14 № 1, ФАС России предлагает следующие мероприятия.

1. В рамках снижения нагрузки на субъектов малого предпринимательства ФАС России был 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 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон 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



2014-69980(2)

5901

Минэкономразвития России
Вх. № 73125
от 23.07.2014 2 л.

законодательством Российской Федерации.

Принятие данной нормы позволит исключить возможность признания хозяйствующих субъектов с долей менее чем 35% доминирующими на товарном рынке.

2. Для исключения уголовной ответственности для субъектов малого предпринимательства ФАС России был 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.

Так, предлагается повысить размер дохода в крупном и особо крупном размере до десяти миллионов рублей и сорока миллионов рублей, а также установить размер крупного и особо крупного ущерба в три миллиона рублей и десять миллионов рублей соответственно.

Таким образом, исключаются из сферы применения указанной статьи Уголовного кодекса Российской Федерации деяния, не удовлетворяющие критериям, предусмотренным примечаниями к статье 178 Уголовного кодекса Российской Федерации.

3. В настоящее время ФАС России прорабатывается вопрос о внесении изменений в Закон о защите конкуренции.

Так, 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 картелей, соглашений между финансовыми организациями), совокупная доля которых на товарном рынке товара, являющегося предметом соглашения, не превышает пять процентов.

Указанное предложение позволит исключить применение антимонопольного законодательства к компаниям, не оказывающим существенного влияния на конкуренцию.



И.Ю. Артемьев

А.Ю. Ковешникова
(499) 755-23-23 (088-366)



**ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ПО НАДЗОРУ
В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ
И БЛАГОПОЛУЧИЯ ЧЕЛОВЕКА
(РОСПОТРЕБНАДЗОР)**

Вадковский пер., д. 18, стр. 5 и 7, г. Москва, 127994
Тел.: 8 (499) 973-26-90; Факс: 8 (499) 973-26-43
E-mail: depart@gse.ru http://www.rosпотребнадзор.ru
ОКПО 00083339 ОГРН 1047796261512
ИНН 7707515984 КПП 770701001

21.07.2014 № 01/8189-14-23
На № Д05и-653 от 15.07.2014

О предложениях по пунктам 2, 3, 4 и 7 Перечня поручений Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева от 30.06.2014 г. №ДМ-П36-4825

Минэкономразвития России
125993, г. Москва, ГСП-3, А-47,
ул.1-я Тверская-Ямская,
д.1,3

В соответствии с письмом Минэкономразвития России от 15.07.2014 г. №Д05и-653, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека сообщает об отсутствии предложений по пунктам 2,3,4 и 7 Перечня поручений Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева от 30.06.2014 г. №ДМ-П36-4825.

Руководитель

А.Ю. Попова

Масленникова
(499)-973-27 16

Минэкономразвития России
Вх.№ 72345
от 22.07.2014 1 л



АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЦЕНТР
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

107078, Москва, проспект Академика Сахарова, 12
т.: (495) 632-97-98, ф.: (495) 632-98-23, postman@ac.gov.ru
ОКПО 84722945, ОГРН 1087746107448,
ИНН 7708660670, КПП 770801001

«18» июля 2014
№ 01-20/0881

Директору Департамента
развития малого и среднего
предпринимательства и
конкуренции Министерства
экономического развития
Российской Федерации

Н.И.Ларионовой

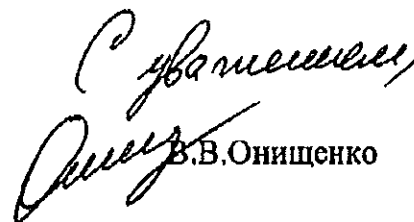
О предложениях Минэкономразвития
России по мерам, обеспечивающим
прекращение антимонопольного
преследования «субъектов малого
предпринимательства»

Уважаемая Наталья Игоревна!

В соответствии с рекомендацией к участникам совещания в
Минэкономразвития России о Перечне поручений Председателя
Правительства Российской Федерации Д. А. Медведева по вопросу развития
бизнес-климата и конкуренции (протокол от 10 июля 2014 г. № 32-ЕЕ)
предоставляем аналитическую записку о негативных последствиях
реализации предложений Минэкономразвития России по мерам,
обеспечивающим прекращение антимонопольного преследования «субъектов
малого предпринимательства».

Приложение: на 3 л.

Первый заместитель руководителя


В.В.Онищенко

Исп. Радченко Т.А.
Тел. 8 (495) 632-98-53

Минэкономразвития России
Вх.№ Д05-2268
от 18.07.2014 1+3 л.

Замечания к предложениям Минэкономразвития России по мерам, обеспечивающим прекращение антимонопольного преследования субъектов малого предпринимательства

Разработанный Министерством экономического развития Российской Федерации пакет предложений по изменению мер антимонопольного преследования в отношении «предпринимателей, не обладающих рыночной силой», включает следующие позиции:

1. Внесение в ст. 5 Федерального закона «О защите конкуренции» (далее – Закон) изменений, исключающих возможность признания доминирующего положения предприятий (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), удовлетворяющих следующим условиям:
 - выручка предприятия на рынке товара не превышает 60 млн. рублей;
 - предприятие не осуществляет производство (реализацию) товара в условиях естественной монополии или государственного регулирования цен;
 - предприятие не является унитарным;
 - предприятие не находится в государственной собственности (доля государства в собственности не превышает 50%).
2. Внесение в ст. 13 Закона изменений, предусматривающих признание допустимости ограничивающих конкуренцию соглашений и согласованных действий предприятий, если каждое из них соответствует указанным выше критериям, а их совокупная рыночная доля не превышает 10%. Кроме этого, предусматривается признание допустимости любых ограничивающих конкуренцию соглашений и согласованных действий, не перечисленных в явном виде в ч. 1–3 ст. 11 и ч. 1–2 ст. 11.1 Закона, для любых предприятий, если их совокупная рыночная доля не превышает 10%. При этом допустимыми не могут быть признаны соглашения, связанные с повышением, снижением или поддержанием цен на торгах.
3. Введение в ст. 25.1 Закона ограничений в части оснований для проведения внеплановых проверок в отношении субъектов малого предпринимательства.

к предложениям Минэкономразвития России по мерам, обеспечивающим прекращение антимонопольного преследования «субъектов малого предпринимательства»

Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации считает нецелесообразным реализацию предложения, указанного в п. 1 приведенного списка. Данное предложение приведет к невозможности применения антимонопольных запретов, предусмотренных статьей 10 Закона, к широкому кругу предприятий. Часть этих предприятий в действительности занимает доминирующее положение на товарном рынке, несмотря на свои относительно малые размеры. Освобождение от ответственности создаст у таких предприятий стимулы к злоупотреблению доминирующим положением, что приведет к снижению благосостояния потребителей.

В группе риска оказываются потребители на товарных рынках с небольшим оборотом (до 200 млн. рублей), где даже микропредприятия (то есть предприятия с выручкой менее 60 млн. рублей¹) способны занимать доминирующее положение и оказывать влияние на условия обращения товара. Такие рынки могут существовать, в частности, в сельских поселениях в связи с высокими издержками переключения на покупку товаров в соседних поселениях и районах из-за транспортных расходов. По состоянию на начало 2014 года, 26% населения России проживало в сельской местности. В условиях низкой плотности населения отсутствуют условия для привлечения крупных предприятий в розничную торговлю в сельской местности или для массового притока малых и средних предприятий, способных обеспечить конкуренцию. Значительная часть розничной торговли в регионах с низкой плотностью населения осуществляется индивидуальными предпринимателями, действующими вне розничного рынка², то есть работающими посредством отдельных стационарных или мобильных торговых точек. В 2012 году доля оборота индивидуальных предпринимателей, осуществлявших деятельность вне рынка, более чем в 25 регионах страны превышала 35% общего объема оборота розничной торговли региона (в основном на Урале, в Сибири и на Дальнем Востоке). Предприятия (индивидуальные предприниматели и юридические лица), осуществляющие розничную торговлю в сельских поселениях, вполне могут соответствовать всем критериям предлагаемого Минэкономразвития России освобождения от антимонопольного преследования и при этом обладать возможностями для злоупотребления доминирующим положением. Негативный эффект от возможных злоупотреблений усугубляется тем, что в числе

¹ В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 9 февраля 2013 г. N 101 «О предельных значениях выручки от реализации товаров (работ, услуг) для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства».

² Розничный рынок здесь определяется как «имущественный комплекс, предназначенный для осуществления деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на основе свободно определяемых непосредственно при заключении договоров розничной купли-продажи и договоров бытового подряда цен и имеющий в своем составе торговые места» (в соответствии с определением Росстата).

пострадавших потребителей окажутся социально уязвимые группы населения, прежде всего, пенсионеры.

При сохранении действующего законодательства предприятия защищены от избыточного антимонопольного преследования значительными издержками обращения потребителей в антимонопольные органы. В этой ситуации преследованию будут подвергаться, как правило, серьезные нарушения антимонопольного законодательства.

Вместе с этим отметим, что на практике предприниматели, не обладающие рыночной силой, становятся объектом антимонопольного преследования зачастую в результате неверного определения границ товарного рынка. Таким образом, решение обозначенной Минэкономразвития России проблемы может быть достигнуто путем стимулирования качества проводимого экономического анализа сотрудниками ФАС России без внесения серьезных изъятий в антимонопольное законодательство.

Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации также считает нецелесообразным реализацию предложения, указанного в п. 2 приведенного списка, в части введения критерия размера предприятия для его освобождения от антимонопольного преследования. Данный критерий является избыточным, поскольку установление иммунитетов от действия запретов ст. 11 и 11.1 Закона исключительно в отношении предприятий с низкой рыночной властью в контексте данного предложения и так обеспечивается применением критерия низкой совокупной рыночной доли. Использование критерия выручки может привести к созданию необоснованных дисбалансов между предприятиями. Так, на рынке с годовым оборотом 2500 млн. рублей предприятие с выручкой 50 млн. рублей, рыночная доля которого составляет 2%, сможет вступать в соглашения с еще четырьмя такими же предприятиями, так что суммарный объем их продаж составит 10% от общего оборота рынка. Но предприятие с выручкой 75 млн. рублей и рыночной долей 3% не сможет вступить в соглашение ни с одним другим предприятием из-за слишком высокой выручки, хотя соглашение двух таких предприятий концентрировало бы в их руках лишь 6% рынка и создавало бы меньшие риски с точки зрения возможного ограничения конкуренции, чем предыдущее соглашение.

Использование критерия низкой рыночной доли для введения иммунитетов от антимонопольного преследования для предприятий, совокупная рыночная доля которых не превышает 10%, может считаться допустимым и целесообразным при условии сохранения антимонопольного преследования для любых предприятий за соглашения о ценах и о разделе рынка.

Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации поддерживает реализацию предложения, указанного в п. 3 приведенного списка.



ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА
ПО ТАРИФАМ
(ФСТ РОССИИ)

Заместителю Министра экономического
развития Российской Федерации

**ЗАМЕСТИТЕЛЬ
РУКОВОДИТЕЛЯ**

Е.И. Елину

Китайгородский пр., 7, Москва, 109074, К-74.

Тел. (495) 620-50-09, факс 620-50-77

E-mail: info@fstrf.ru

<http://www.fstrf.ru>

17.07.14 № ОА-7676/18
Па № _____ от _____

О представлении материалов по итогам
совещания

Уважаемый Евгений Иванович!

Федеральная служба по тарифам, в соответствии с протоколом совещания по вопросам формирования предложений по улучшению бизнес-климата и развития конкуренции в Российской Федерации, состоявшегося 10.07.2014, направляет следующую информацию.

1. По вопросу оптимизации полномочий антимонопольного органа ФСТ России в целом поддерживает предложения, изложенные в Итоговом отчете рабочей группы Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации «По вопросам оптимизации и структурирования полномочий и функций федеральных органов исполнительной власти в сфере регулирования деятельности естественных монополий» (Итоговый отчет – прилагается).

2. По вопросу о мерах, обеспечивающих прекращение антимонопольного преследования «субъектов малого предпринимательства» подтверждаем позицию, изложенную в письме ФСТ России от 05.05.2014 №ОА-4992/18 (прилагается).

Приложение: на 38 л. в 1 экз.

О.Г. Аллилуева

МОДЕЛИ РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ

ИТОГОВЫЙ ОТЧЕТ

**Рабочей группы Экспертного совета
при Правительстве Российской Федерации
по вопросам оптимизации и структурирования полномочий и
функций федеральных органов исполнительной власти в сфере
регулирующей деятельности естественных монополий с учетом
плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции и
совершенствование антимонопольной политики»**



Оглавление	
1. Задание рабочей группы.....	3
2. Исходные установки для разработки моделей.....	4
3. Критерии эффективности регулирования.....	5
3.1. Ключевые проблемы регулирования естественных монополий.....	5
3.2. Уроки международного опыта регулирования.....	7
3.3. Обеспечение нейтральности / независимости регулирования.....	8
3.4. Развитие конкуренции и инфраструктурных отраслях.....	9
3.5. Методы регулирования.....	10
3.6. Требования к моделям.....	10
4. Модели регулирования в сфере естественных монополий.....	10
4.1. «Существующая модель 2.0».....	12
4.2. «Объединение ФАС и ФСТ».....	15
4.3. «Отраслевые регуляторы».....	18
4.4. «Единый межотраслевой регулятор».....	20
5. Заключение.....	24
Приложение 1. Предложения по повышению эффективности регулирования в инфраструктурных отраслях.....	27
Приложение 2. Оценка затратности моделей.....	28
Приложение 3. Распределение регуляторных функций между регуляторами и отраслевыми министерствами в рамках моделей «Отраслевые регуляторы» и «Единый межотраслевой регулятор»	30



1. Задание рабочей группы

Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации в соответствии с поручением Первого заместителя Председателя Правительства РФ И.И.Шувалова от 03.07.2013 № ИШ-П13-4601 подготовил предложения по вопросам оптимизации и структурирования полномочий и функций федеральных органов исполнительной власти в сфере регулирования деятельности естественных монополий (ЕМ) с учетом плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики».¹ Для подготовки предложений была сформирована рабочая группа, в состав которой вошли отраслевые эксперты, представители профильных федеральных и региональных органов исполнительной власти, участники рынка, а также потребители услуг естественных монополий.

Цель рабочей группы состояла в разработке, анализе и сравнении альтернативных моделей регулирования в сфере естественных монополий. Рассматривались варианты структурирования полномочий федеральных органов исполнительной власти для повышения эффективности регулирования в сфере естественных монополий / инфраструктурных отраслей с учетом актуальной повестки дня в области развития конкуренции.²

Методика работы. В течение августа – ноября 2013 г. путем очных и заочных обсуждений с основными заинтересованными группами были сформулированы требования к моделям и цели регулирования в сфере естественных монополий. С учетом целей и требований эффективности регулирования был сформирован перечень альтернативных моделей и проведен анализ концептуальных положений каждой из них.

В рамках работы был изучен международный опыт регулирования в сфере естественных монополий. При подготовке предложений были также учтены выводы предыдущего состава рабочей группы Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации, которая в рамках соответствующего поручения в течение апреля – мая 2013 г. проанализировала распределение полномочий по регулированию естественных монополий, антимонопольному регулированию, регулированию госзаказа и защите прав потребителей.

В завершение была проведена экспертная оценка сформированных моделей с точки зрения их соответствия требованиям эффективности регулирования. Результаты оценки представлены в данном отчете.

¹ Сфера естественных монополий представлена в следующих инфраструктурных отраслях:

- энергетика: электроэнергетика, тепло, газ, нефть, нефтепродукты;
- транспорт: железнодорожный транспорт, порты, аэропорты, услуги водных путей;
- связь / телекоммуникации;
- сфера жилищно-коммунальных услуг: водоснабжение, водоотведение

² В основе моделей лежит механизм административно-правовых отношений в сфере естественных монополий, которые наилучшим образом упорядочивают организацию и функционирование системы исполнительной власти в сфере естественных монополий, отвечают подлежащим целям и требованиям эффективного регулирования.

2. Исходные установки для разработки моделей

Готовя этот доклад, рабочая группа преследовала следующие цели:

- выявить системные проблемы, присущие существующей системе регулирования;
- построить «идеальные модели» и определить цели регулирования;
- разработать требования для повышения эффективности регулирования

Рабочая группа выделяла системные проблемы в развитии инфраструктурных отраслей и естественных монополий в России. Их нерешенность определяет низкую эффективность деятельности естественных монополий и сдерживает развитие всей российской экономики. Наиболее важными проблемами являются следующие:

- Не работают стимулы для повышения эффективности естественных монополий;
- Рост цен на услуги естественных монополий не сопровождается повышением их качества;
- Отсутствие или слабая реализация долгосрочных стратегий развития инфраструктурных отраслей;
- Нечеткое определение зон ответственности органов власти в сфере регулирования естественных монополий;
- Отсутствует системный подход при регулировании естественных монополий, как в регуляторном, так и в конкурентных секторах;
- Непредсказуемость регулирования для инвесторов, потребителей и самих естественных монополий из-за противоречивых сигналов и несогласованных решений органов власти

На основе представлений об идеальной модели регулирования, рабочая группа сформулировала следующий список целей регулирования естественных монополий.

- Обеспечение качества, надежности и доступности услуг субъектов естественных монополий;
- Обеспечение предсказуемости регулирования;
- Повышение экономической эффективности естественных монополий, включая рост производительности, обеспечение оптимального распределения ресурсов, наращивание динамической эффективности в форме инноваций, исследований, новых продуктов и услуг;
- Соблюдение баланса интересов естественных монополий и потребителей/поставщиков;
- Развитие инфраструктурных отраслей с учетом приоритетов социально-экономического развития России, задач технологического обновления, защиты окружающей среды и повышения международной конкурентоспособности;

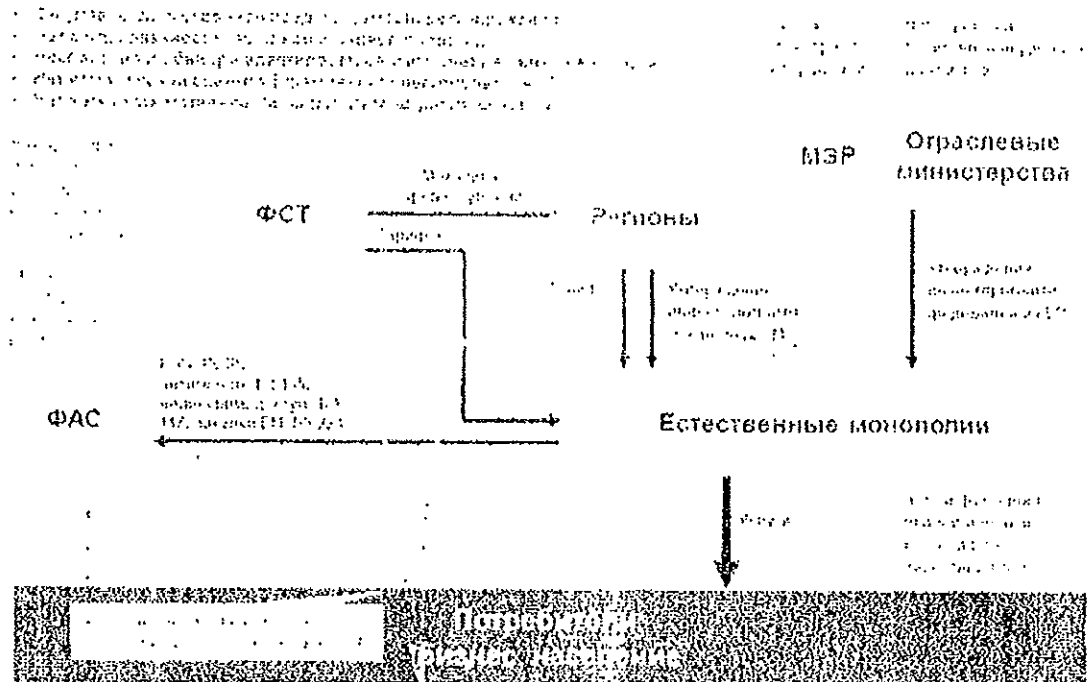
3. Критерии эффективности регулирования

Чтобы оценить модели рабочая группа выработала критерии повышения эффективности регулирования. При их разработке рабочая группа учитывала актуальные проблемы российской практики регулирования, международный опыт и задачи, поставленные Правительством Российской Федерации для модернизации инфраструктурных отраслей.

3.1. Естественные монополии и регулирование в инфраструктурных отраслях

Рабочая группа выделила главные проблемы в области регулирования естественных монополий, требующие системного разрешения в рамках реформы.

Текущая ситуация



Отсутствие долгосрочной предсказуемости и комплексности регулирования. В основе действующей модели регулирования естественных монополий лежит принцип децентрализации. Сегодня ответственность и полномочия по регулированию распределены между федеральным центром, региональными органами власти и самими субъектами регулирования – естественными монополиями. Федеральная служба по тарифам (ФСТ), реализуя тарифную политику, задает ориентиры (предельные коридоры тарифов и методики расчета) для определения тарифов регионами и естественными монополиями. Вместе с тем для решения краткосрочных задач федеральный центр часто использует директивные методы тарифного регулирования (прямое установление тарифов): в частности, в целях снижения тарифной нагрузки для населения или стимулирования отдельных субъектов регулирования. При этом тарифное и инвестиционное планирование в



инфраструктурных отраслях не интегрированы в единую систему и не существует устойчивой системы оценки эффективности инвестиций естественных монополий. В итоге неэффективные инвестиции естественных монополий ложатся дополнительным бременем на потребителей их услуг. В этих условиях инвесторы, региональные власти, естественные монополии и потребители не могут выстраивать долгосрочные стратегии своего развития, а ответственность за конечные результаты регулирования перекладывается на федеральное правительство.

Нечеткость ответственности органов власти за результаты регулирования. К отсутствию надлежащих результатов регулирования приводит, в том числе, пересечение зон ответственности или недостаточно четкое определение критериев эффективности регулирующих органов (ФСТ, ФАС, федеральных отраслевых министерств, региональных властей) в следующих функциональных сферах:

- контроль за инвестиционными расходами естественных монополий;
- обеспечение качества, надежности и доступности услуг естественных монополий;
- обеспечение недискриминационного доступа к инфраструктуре и услугам естественных монополий;
- обеспечение поведенческих правил для участников рынков инфраструктурных отраслей;
- развитие конкуренции в инфраструктурных и смежных отраслях;
- регулирование скорости открытия естественно-монопольных рынков (выделения конкурентных сегментов);
- координация развития инфраструктурных отраслей.

Существенной проблемой является наличие внутри отраслевых министерств конфликта целей между наращиванием капитализации естественных монополий и защитой интересов потребителей и конкуренции в отраслях.

Несогласованность с региональным развитием. Последствия несогласованной политики на федеральном уровне негативно сказываются на региональном уровне. У регионов нет стимулов для разработки реальных долгосрочных стратегий развития. В числе причин - несогласованность тарифного и инвестиционного планирования, слабая координация в процессе развития инфраструктурных отраслей, необходимость участия в решении краткосрочных задач, поставленных федеральным центром.

В результате этих процессов текущая модель регулирования обладает существенным недостатком – она не способна быстро адаптироваться к изменениям внешней среды (включая макроэкономическую динамику, развитие регулируемых и смежных рынков). Обратная связь от регулируемых и смежных рынков (например, об избыточности регулирования, неэффективности инвестиционной или операционной деятельности естественных монополий, негативных последствиях текущего регулирования для конкуренции на смежных рынках) не приводит к корректировке и изменению политики. О результатах политики регулирования косвенно свидетельствуют обращения граждан, досудебное урегулирование споров и результаты контрольно-надзорных мероприятий. Как следствие, возникает необходимость микроменеджмента со стороны Правительства, которое вынуждено применять «ручной режим» регулирования.



2. Опыт международного регулирования инфраструктуры

С конца 70-х годов в США и с начала 80-х годов в Европе проводились важные институциональные и законодательные реформы в инфраструктурных отраслях. В результате были сформированы принципы новой системы регулирования. Общей тенденцией в современном регулировании инфраструктурных отраслей в зарубежных странах является процесс либерализации или дерегулирования, тесно связанный с приватизацией государственных монополий и развитием частного инвестирования. При этом заметна отраслевая специфика регулирования. К примеру, дерегулирование в телекоммуникациях в значительной степени было вызвано технологическими инновациями, благодаря которым развивались альтернативные конкурентные рынки, а потребители получали широкий выбор услуг и операторов. В свою очередь, дерегулирование в энергетике стало следствием новой регуляторной политики, сфокусированной на разделении производства и передачи энергии от ее последующего распределения и продажи.

Общие тенденции развития политики регулирования инфраструктурных отраслей характеризуются следующим:

- Приватизация государственных инфраструктурных монополий;
- Переориентация регулирования с жесткого контроля за конечными тарифами (розничные рынки) к преимущественному регулированию инфраструктуры (оптовых рынков) и стимулированию конкуренции;
- Независимость и ответственность регулирующих органов, которая обеспечивает прозрачность, эффективность и стабильность регулирования.

Анализ международного опыта регулирования инфраструктурных отраслей позволил сделать следующие выводы о модернизации управления в данной сфере.

Во-первых, регулирование становится самостоятельной частью управленческой деятельности, нацеленной на устойчивое развитие рынков. Независимость и подотчетность регулирующих органов создают условия для прогнозируемого и стабильного регулирования. Это, в свою очередь, стимулирует инвестиции в инфраструктурные отрасли.

В мире нет «идеальной» институциональной модели, однако в большинстве стран реализована схема разделения ролей между независимыми отраслевыми регуляторами рынков и министерствами, которые разрабатывают отраслевую политику (стратегию развития). Особого внимания заслуживает модель единого межотраслевого регулятора в Германии (Федеральное сетевое агентство) и модель антимонопольного регулятора инфраструктурных отраслей Австралии (Австралийская комиссия по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей).

Во-вторых, произошла смена парадигмы регулирования. На смену модели вертикально интегрированных монополий пришла модель разграничения монополярной деятельности по организации и поддержке инфраструктуры (сетей) и потенциальной конкурентной деятельности по оказанию услуг. Например, в телекоммуникациях предметом регулирования является обеспечение доступа к сети связи (естественно-монополярный сегмент), тогда как в сфере услуг связи действуют рыночные механизмы (конкурентный сектор), и тарифное регулирование оказывается в большинстве случаев избыточным. В электроэнергетике сетевая инфраструктура является естественной монополией. В то же

время транспортировкой и продажей электроэнергии конечным пользователям занимаются субъекты конкурентных сегментов данной отрасли

Какова главная задача новой концепции регулирования? Прежде всего, это стимулирование конкуренции на рынках услуг для конечного пользователя, а также между владельцами сетевой инфраструктуры (где это возможно). Либерализация регулирования инфраструктурных отраслей компенсируется более жестким контролем со стороны антимонопольного законодательства. Основной проблемой становится правильное распределение полномочий, которое позволяет избежать риска избыточного (двойного) регулирования.

В-третьих, важнейшим требованием эффективности регулирования становится обеспечение **транспарентности и оценки эффективности регулирования**. Эти требования подчеркиваются в Рекомендациях Совета ОЭСР о политике и управлении в сфере регулирования³. Странам-членам ОЭСР предписывается «придерживаться принципов открытого государственного управления, включая транспарентность и участие в регуляторных процессах, для того, чтобы обеспечить согласованность регулирования с общественными интересами и принятие во внимание обоснованных нужд заинтересованных и затронутых регулированием сторон» (п.2). Кроме того, Рекомендации подчеркивают необходимость «систематической программной оценки регуляторного массива на предмет его соответствия четко определенным целям государственной политики, включая оценку выгод и издержек, для того, чтобы обеспечить соответствие регулирования актуальным требованиям, обоснованность, эффективность и последовательность связанных затрат и достижение заявленных целей политики» (п.5).

В тех случаях, когда цели регулирования не достигаются, необходимо менять законодательство или рассматривать альтернативные меры. Оценка регулирования может включать в себя оценку эффективности регулятора, оценку целей регулирования и разработку мер по совершенствованию политики.⁴ Важной составляющей оценки эффективности регулирования является ее способность реагировать на обратную связь от регулируемых рынков. Обратная связь и способность корректировать политику в соответствии с ней должны быть включены в оценку эффективности регулирования в сфере естественных монополий.

3.3. Оценка эффективности регулятора и оценка эффективности регулирования

Анализ международного опыта показывает, что регуляторы могут обеспечить большую нейтральность, справедливость регулирования и, как результат, долгосрочную стабильность на рынке, будучи независимыми от центрального правительства и регулируемых субъектов. В практике зарубежных регуляторов реализуются следующие принципы независимости и нейтральности регулирования:

³ «Рекомендации Совета ОЭСР о политике и управлении в сфере регулирования» (2012) *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD (2012) <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/49920is17.pdf>

⁴ «Принципы управления регуляторами» (ОЭСР, 2013). *The Principles for the Governance of Regulators* <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/governance-regulators.htm>

- *Функциональная независимость*
 - Регулирующий орган независим в своей повседневной работе от министерств и региональных властей, но подотчетен центральному правительству.⁵ Это гарантирует стабильность регулирования и защиту от краткосрочного политического давления.
 - Независимость от влияния групп интересов (отраслевых производителей и крупных потребителей): регулятор должен обеспечивать баланс интересов текущих и будущих различных категорий потребителей.
 - Регулятор имеет право принимать подзаконные нормативные правовые акты. Решения регулятора могут быть отменены только судом.
- *Обеспечение финансовой независимости.*
 - Вариант 1: Финансирование регулятора производится из государственного бюджета. При этом формирование бюджета предоставляется регулятору, бюджет утверждается парламентом; регулятор обладает свободой распоряжаться средствами бюджета в рамках своих полномочий.
 - Вариант 2: Финансирование регулятора производится за счет сборов с рынка: лицензионные сборы, спец. тарифы, часть штрафов.

Независимость регулятора подразумевает жесткие требования к обеспечению прозрачности регулирования, подотчетности и оценке эффективности деятельности. На сотрудников регулятора распространяются ограничения, аналогичные требованиям для госслужащих. Реализация принципа прозрачности регулятора понимается следующим образом:

- Регулятор готовит и публично обсуждает планы по долгосрочной политике регулирования и развитию конкуренции, отчитывается о достижении КПЭ и готовит публичный отчет о результатах своей деятельности.
- Обеспечивается свободный доступ к информации о деятельности регулируемых субъектов, органов регулирования, включая ключевые правила, касающиеся процедур принятия решений, правоприменительной практики и оценки принятых решений.
- Руководитель (высший руководящий орган) регулятора несет персональную ответственность за решения, принятые его ведомством.
- Регулирующие органы должны выработать процедуры для оценки эффективности важных решений и публиковать их результаты. Также решения регулирующих органов, приводящие к существенным экономическим последствиям для регулируемых субъектов, должны подвергаться независимой оценке.⁶

1.4. Развитие конкуренции и эффективность регулирования

Развитие конкуренции является ключевым инструментом обеспечения устойчивого развития и повышения производительности российской экономики в долгосрочной перспективе. Рабочая группа отмечает, что развитие конкуренции в инфраструктурных отраслях определяется как важнейшая стратегическая задача Правительства Российской Федерации. План мероприятий («дорожная карта») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», утвержденный распоряжением

⁵ «Рекомендации Совета ОЭСР о политике и управлении в сфере регулирования» (2012) *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, ОЭСР (2012). Организация регулирующих органов, стр. 28. http://www.oecd.org/transform/regulatory-policy_49990817.pdf

⁶ Там же



Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 2579р, указывает на необходимость развития конкуренции в инфраструктурных отраслях, включая сферы естественных монополий (пункт 4). Рабочая группа считает необходимым особо выделить потенциал для развития конкуренции как отдельный аспект оценки каждой модели.

2.3.31. Выбор методов регулирования

Выбор методов регулирования естественных монополий не подлежал детальному анализу в рамках настоящей работы. Тем не менее, рабочая группа отметила, что проблемы регулирования в сфере естественных монополий нельзя решить одним лишь изменением органов управления. Нужно в принципе менять сами практики регулирования. Рабочая группа считает целесообразной детальную проработку данного вопроса в рамках отдельного поручения.

Концептуально рабочая группа считает актуальным смещение акцента с регулирования тарифов на регулирование поведения естественной монополии. Это предполагает хозяйственную самостоятельность естественных монополий, транспарентность ключевых характеристик деятельности естественных монополий для органов регулирования, проведение комплексного анализа поведения естественных монополий органами регулирования, наличие у органов регулирования достаточных полномочий для установления правил поведения естественных монополий и ответственность органов регулирования за обеспечение результатов деятельности.

3.1. Предлагаемые модели

Исходя из проблем, сформулированных рабочей группой, предлагаемые модели регулирования естественных монополий должны отвечать следующим требованиям:

- Комплексность и долгосрочная предсказуемость регулирования: четкое определение ответственности за согласованность, эффективность и результаты регулирования;
- Последовательность политики развития конкуренции в инфраструктурных и смежных отраслях;
- Межотраслевая координация развития инфраструктурных секторов;
- Независимость / нейтральность регулирования в отношении регулируемых организаций;
- Способность самонастройки: оценка эффективности и корректировка регулирования с учетом обратной связи от участников регулируемых и смежных рынков.



4. Модели регулирования в сфере естественных монополий

Для решения системных проблем развития инфраструктурных отраслей и достижения указанных целей рабочая группа сконструировала альтернативные модели регулирования в сфере естественных монополий с учетом международного опыта. Достижение целей регулирования является основополагающим фактором формирования всех моделей.

Основные характеристики моделей.

1. **Существующая модель 2.0.** Осуществляется доработка текущей модели регулирования с более четким распределением полномочий и функций между основными задействованными органами власти и с предъявлением более высоких требований к эффективности регулирования.
2. **Объединение ФАС-ФСТ.** Образование нового регулирующего органа на базе ФАС и ФСТ. В одном органе совмещается антимонопольный контроль и тарифное регулирование. Основной принцип модели заключается в приоритетном использовании мер антимонопольного контроля и поиске возможностей для развития конкуренции в инфраструктурных отраслях.
3. **Отраслевые регуляторы.** Создание независимых регуляторов децентрализованных рынков в энергетике, на транспорте и в отрасли связи. Регуляторные функции в отношении инфраструктурных отраслей выводятся из-под компетенции отраслевых министерств, ФСТ и ФАС и передаются регуляторам. ФСТ расформировывается. Сохраняется ФАС, осуществляющая антимонопольный контроль. Основной принцип модели заключается в создании специализированных органов регулирования децентрализованных рынков для основных инфраструктурных отраслей.
4. **Единый межотраслевой регулятор.** Образование крупного независимого регулятора децентрализованных рынков в инфраструктурных отраслях. Регуляторные функции в отношении рынков инфраструктурных отраслей выводятся из-под компетенции отраслевых министерств, ФСТ и ФАС и передаются одному регулятору. ФСТ расформировывается. Сохраняется ФАС, осуществляющая антимонопольный контроль. Основной принцип модели заключается в совмещении функций регулирования децентрализованных рынков инфраструктурных отраслей в одном укрупненном органе.



3.3. «Сфера естественных монополий»

Принцип модели: осуществляется донастройка текущей модели регулирования с более четким распределением полномочий и функций между основными задействованными органами власти и с предъявлением более высоких требований к эффективности регулирования.

Рабочая группа предложила следующие меры для донастройки текущей модели в рамках реализации Плана мероприятий («дорожная карта») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики»:

- определить ответственность ФСТ за долгосрочное тарифное регулирование с КПЭ;
- передать ФСТ ответственность за контроль над обеспечением недискриминационного доступа к инфраструктуре и услугам естественных монополий;
- определить ответственность ФСТ за обеспечение качества методических указаний для утверждения и применения тарифов, а также за разъяснительную методическую работу с учетом тарифных последствий (с КПЭ, включая региональный уровень);
- определить ответственность ФСТ за развитие федеральных оптовых рынков товаров и услуг инфраструктурных отраслей (где применимо);
- обеспечить публичность процедуры подачи и обсуждения тарифных заявок;
- обеспечить охват процедуры досудебного обжалования всех регулируемых видов деятельности;
- сформулировать более четкие требования к качеству макроэкономического прогнозирования Минэкономразвития, оказывающего влияние на ценообразование, последовательность и предсказуемость тарифных решений (с КПЭ);
- выделить дополнительные полномочия в области тарифного регулирования для перевода с федерального на региональный уровень (установление предельных уровней тарифов на воду, тепло, электросети, а также контрольно-надзорные функции при условии мониторинга и установления предельных уровней роста тарифов);
- рассмотреть возможность ревизии функций ФАС.⁸ Пересмотр функций антимонопольного ведомства необходим для повышения его общей эффективности и сосредоточенности на приоритетных задачах: 1) приоритетное расследование дел с высокой степенью экономических последствий, что требует уточнения целей антимонопольной политики, 2) необходимо оценить целесообразность сохранения функций контроля в сфере рекламы, госзакупок и инвестиций в стратегических

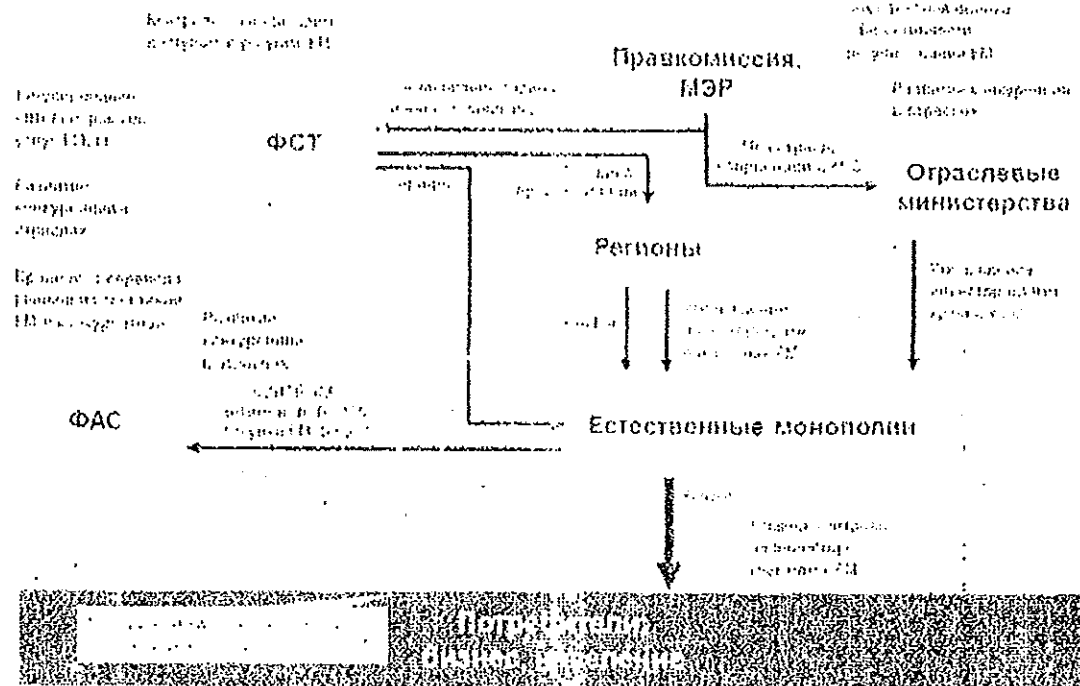
⁷ План мероприятий («дорожная карта») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» определяет следующие меры для модернизации регулирования в сфере естественных монополий:

1. Развитие коммерческой инфраструктуры рынков в сфере естественных монополий;
2. Внедрение стимулирующего регулирования, основанного на комплексном тарифном и инвестиционном планировании;
3. Принятие правил недискриминационного доступа в сферах естественных монополий и сопряженных инфраструктурных сферах деятельности;
4. Внедрение стандартов раскрытия информации.

⁸ Рекомендация о необходимости пересмотра полномочий ФАС была выдвинута предыдущим составом рабочей группы Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации, которая в рамках соответствующего поручения в течение апреля – мая 2013 г. проанализировала распределение полномочий по регулированию естественных монополий, антимонопольному регулированию, регулированию госзаказа и защите прав потребителей.

отраслях.

Существующая модель 2.0: донастройка



Оценка соответствия модели требованиям

Требование	Соответствие	Комментарии
Комплексность и долгосрочная предсказуемость регулирования	+/- умеренное	<ul style="list-style-type: none"> Сохранится непрерывность регулирования Меньшая неопределенность регуляторных рисков для участников рынка Размытая ответственность за выработку комплексного регулирования в инфраструктурных отраслях Внутри отраслевых министерств сохраняется конфликт целей между наращиванием капитализации естественных монополий и защитой интересов потребителей и конкуренции в отрасли Требуется значительное укрепление потенциала регуляторов: ФСТ и ФАС
Последовательность политики развития конкуренции в инфраструктурных и смежных отраслях	+/- умеренное	<ul style="list-style-type: none"> Отраслевые министерства, ФСТ отвечают за развитие конкуренции в инфраструктурных отраслях. Реализуется ДК «Развитие конкуренции». Но нет четких целей и КПЭ Нужна дополнительная площадка для постановки целей и механизмов реализации



Требование	Соответствие	Комментарии
Межотраслевая координация развития инфраструктурных секторов	– низкое	<ul style="list-style-type: none">• Слабый потенциал для межотраслевой координации развития инфраструктурных секторов.• Необходима оценка эффективности и дополнительная площадка для координации
Независимость / нейтральность регулирования в отношении регулируемых организаций	– низкое	<ul style="list-style-type: none">• В условиях нечеткого распределения ответственности за тарифно-инвестиционную политику нет устойчивых институциональных механизмов для обеспечения независимости регулирования от заинтересованных регулируемых организаций
Способность самоорганизации регулирования	– низкое	<ul style="list-style-type: none">• Распыленность приема обратной связи об эффективности регулирования• Нет устойчивого и единого канала для обработки поступающих сигналов• Нужна комплексная оценка эффективности регулирования в инфраструктурных отраслях с участием заинтересованных и вовлеченных сторон: субъектов регулирования, потребителей услуг, участников рынков смежных отраслей и регионов

Основными вызовами для модернизации текущей модели регулирования является выстраивание согласованной политики тарифно-инвестиционного планирования и комплексная оценка эффективности регулирования в условиях множества регулирующих органов.

Объединение функций ФАС и ФСТ

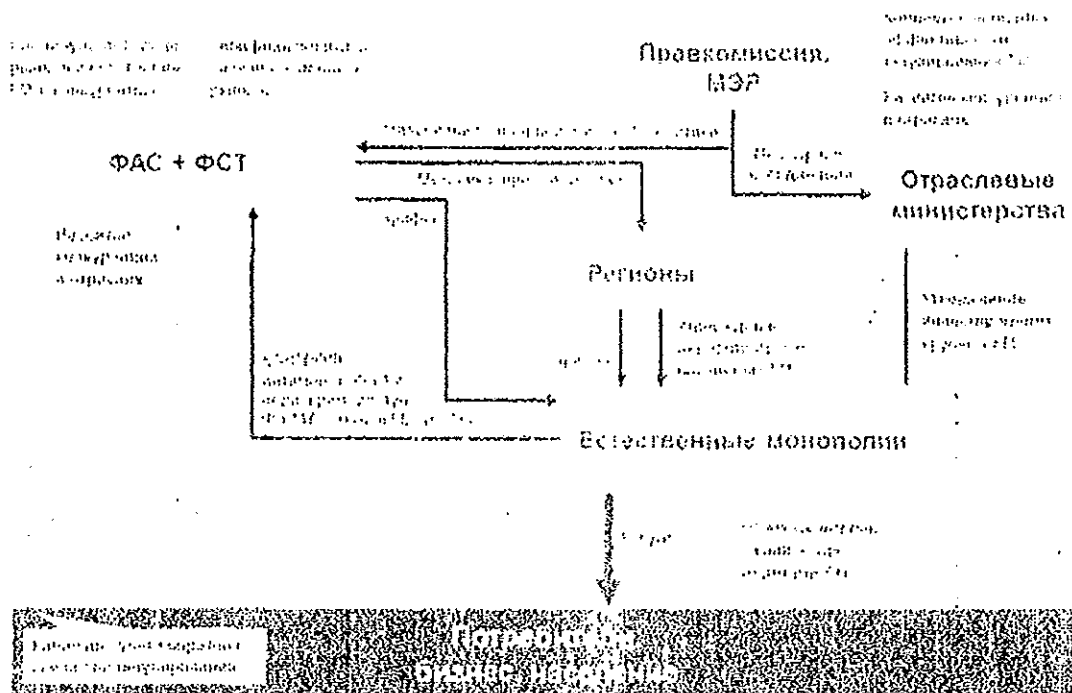
Данная модель регулирования предполагает объединение функций ФАС России и ФСТ России и образование на их базе нового регулирующего органа.

Принцип модели заключается в приоритетном использовании мер антимонопольного контроля и поиске возможностей для развития конкуренции в инфраструктурных и смежных отраслях. Обеспечивается текущий уровень независимости регулятора.

Функции нового регулятора (в соответствии с предложением ФАС):

- антимонопольный контроль и надзор, включая контроль за соблюдением правил недискриминационного доступа на рынок и соблюдения установленного нормативными правовыми актами порядка ценообразования, в том числе в отношении субъектов естественных монополий;
- контроль за выполнением стандартов раскрытия информации в части доступа к услугам субъектов естественных монополий;
- принятие решений о введении, изменении, прекращении регулирования (на основании результатов анализа состояния конкуренции на товарном рынке);
- в случае принятия решения о введении тарифного регулирования установленные тарифы на услуги, оказываемые конкретными субъектами естественных монополий, с учетом принципов, определенных нормативными правовыми актами;
- защита интересов потребителей услуг субъектов ЕМ;


Объединение «ФАС+ФСТ»



Оценка соответствия модели требованиям

Требование	Соответствие	Комментарии
Комплексность и достаточная предсказуемость регулирования	+ / - умеренное	<ul style="list-style-type: none"> • Предпосылки для консолидации ответственности за последствия регулирования • Но в целом ответственность за выработку комплексного тарифно-инвестиционного регулирования размыта • Внутри отраслевых министерств сохраняется конфликт целей между наращиванием капитализации естественных монополий и защитой интересов потребителей и конкуренции в отрасли • Требуется значительное укрепление кадрового потенциала нового ведомства • Опасность механического совмещения антимонопольных и тарифных функций без серьезной перестройки целей и стратегии • Необходима ревизия функционала: необходимо оценить целесообразность сохранения функций контроля в сфере рекламы, госзакупок и инвестиций в стратегических отраслях.
Последовательность политики развития конкуренции в инфраструктурных и смежных отраслях	+ / - умеренное	<ul style="list-style-type: none"> • Есть потенциал для выработки регулятором стратегии развития конкуренции в инфраструктурных отраслях. Реализуется ДК «Развитие конкуренции». • Задачи реализации политики развития конкуренции возложены также на отраслевые министерства. Но нет четких целей и КПЭ. • Нужна дополнительная площадка для постановки целей и контроля за эффективностью регулятора в сфере развития конкуренции.
Межотраслевая координация развития инфраструктурных секторов	+ / - умеренное	<ul style="list-style-type: none"> • Есть потенциал для более эффективного информационного обмена по поводу межотраслевой координации • Необходимы усилия для эффективной координации и синхронизации развития инфраструктурных отраслей МЭР и отраслевых министерств
Независимость / нейтральность регулирования в отношении регулируемых организаций	- низкое	<ul style="list-style-type: none"> • В условиях нечеткого распределения ответственности за тарифно-инвестиционную политику нет устойчивых институциональных механизмов для обеспечения независимости регулирования от влиятельных регулируемых организаций
Способность самонастройки регулирования	- низкое	<ul style="list-style-type: none"> • Распыленность приема обратной связи об эффективности регулирования • Нет устойчивого и единого канала для обработки поступающих сигналов • Нужна комплексная оценка эффективности регулирования в инфраструктурных отраслях с участием заинтересованных и вовлеченных сторон: субъектов регулирования, потребителей услуг, участников рынков смежных отраслей и регионов

Примером совмещения функций антимонопольного контроля с регулированием в инфраструктурных отраслях является Австралийская комиссия по вопросам конкуренции и защиты потребителей. Отличие данного регулятора от модели объединения ФАС и ФСТ заключается в том, что в нем реализована модель децентрализованного регулирования инфраструктурных рынков в условиях реализованных структурных реформ естественных монополий.

<p>Международный пример: Австралийская комиссия по вопросам конкуренции и защиты потребителей</p> <p>www.accc.gov.au</p>	 <p>Australian Competition & Consumer Commission</p>
<p>Совмещение антимонопольного контроля и регулирования в инфраструктурных отраслях</p>	
<p>Основные функции:</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Защита прав потребителей во всех отраслях • Антимонопольный контроль во всех отраслях (регулирование антиконкурентного поведения, падков за слияниями, пресечение картелей) • Регулирование в инфраструктурных отраслях <ul style="list-style-type: none"> ◦ в отраслях связи и водоснабжения: регулирование тарифов, доступа к услугам естественных монополий, мониторинг и контроль конечных цен, стандартов качества услуг, мониторинг и обеспечение соблюдения отраслевого законодательства ◦ в отраслях услуг аэропортов, железных дорог, теплоснабжения, почтовых услуг, журналики шоссейных дорог: мониторинг и контроль цен 	
<p>В области энергетики специальное регулирование (тарифное регулирование, контроль качества и обеспечение доступа к услугам сетей) осуществляет Австралийский энергетический регулятор (Australian Energy Regulator) в тесной координации с Комиссией.</p>	
<p>Контекст:</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Реализация структурных реформ в инфраструктурных отраслях (с 1995 г.) • Обеспечение равенства возможностей для частных и государственных компаний в инфраструктурных отраслях (электроэнергетика, железные дороги и телекоммуникации) 	

Для реализации системной перестройки и ориентации на обеспечение долгосрочной комплексной тарифно-инвестиционной политики регулирования (по австралийскому образцу) необходима ревизия полномочий отраслевых министерств по регулированию рынков инфраструктурных отраслей и их перевод в функционал регулятора. В таком случае модель объединенного регулятора «ФАС+ФСТ» будет практически идентична модели Единого межотраслевого регулятора. Единственным различием между моделями станет наличие / отсутствие самостоятельного антимонопольного органа.

Таким образом, в результате реализации модели:

- ФАС становится активным регулятором производственной деятельности естественных монополий
- новый регулятор объединяет функции регулирования естественных монополий и защиты интересов потребителей их услуг
- внутри отраслевых министерств сохраняется конфликт целей между наращиванием капитализации естественных монополий и защитой интересов потребителей и конкуренции в отраслях.



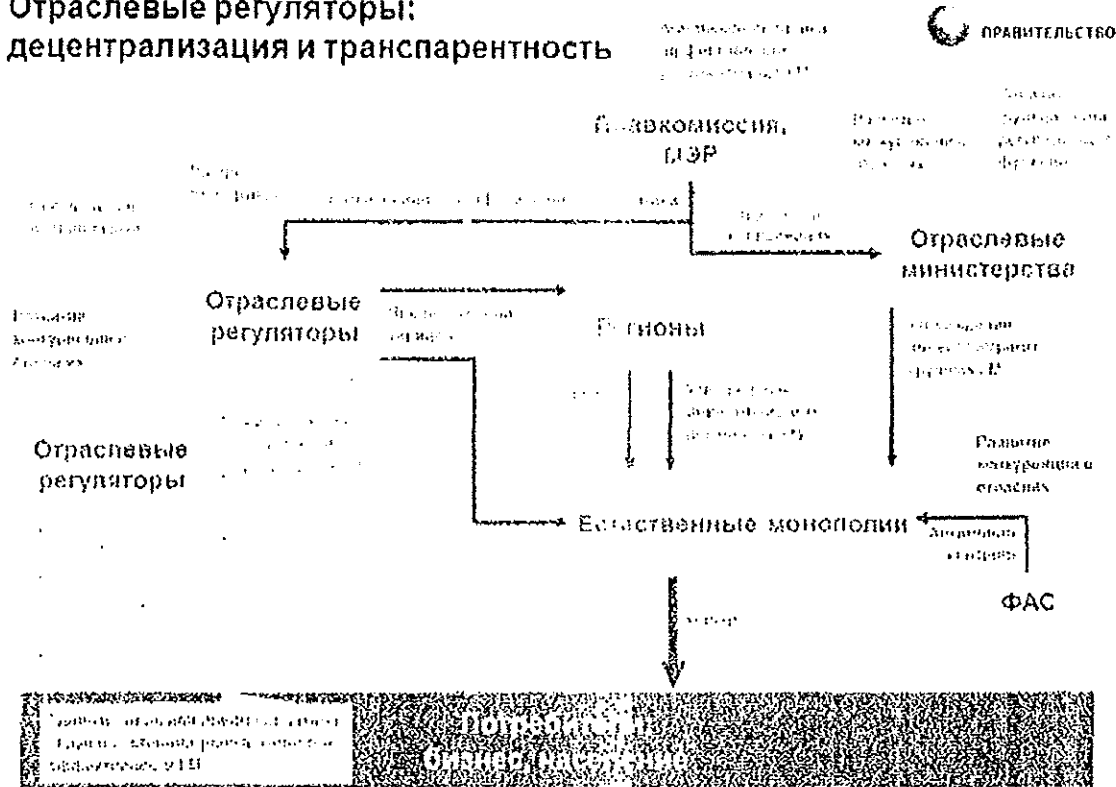
Основным вызовом модели является системная перестройка целей и стратегии объединенного регулятора для обеспечения комплексного и устойчивого регулирования и преодоления последствий механического объединения двух ведомств.

1.3. Отраслевые регуляторы

Модель предполагает образование независимых регуляторов рынков в энергетике, на транспорте и в отрасли связи.

Основной принцип модели заключается в создании специализированных центров регулирования рынков в основных инфраструктурных отраслях. Осуществляется серьезный пересмотр функций органов власти, вовлеченных в процесс регулирования в сфере ЕМ в настоящее время: регуляторные функции в отношении рынков инфраструктурных отраслей выводятся из-под компетенции отраслевых министерств, ФСТ и ФАС и передаются регуляторам. ФСТ расформируется. Сохраняется ФАС, осуществляющая антимонопольный контроль. Задача – обеспечить децентрализованное регулирование и повысить прозрачность рынков инфраструктурных отраслей.

Отраслевые регуляторы: децентрализация и прозрачность

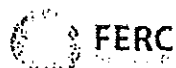


Ключевыми характеристиками модели являются: 1) делегирование полномочий от вышестоящих органов власти нижестоящим и саморегулируемым организациям (децентрализация) и 2) максимальная открытость регулирования и учет обратной связи от участников рынка для оценки эффективности и корректировки реализуемой политики (транспарентность). Для обеспечения максимально децентрализованного и транспарентного

регулирования в рамках модели проводится ревизия функций органов власти, осуществляющих регулирование в сфере естественных монополий в настоящее время.

Отраслевые регуляторы отвечают за текущую эффективность функционирования инфраструктурных отраслей и компенсируют отсутствие рынка в той степени и там, где это необходимо (ценовое и неценовое регулирование). Регуляторы обеспечивают прозрачность и эффективность функционирования рынков, недискриминационный доступ к инфраструктуре, соблюдение поведенческих правил, а также осуществляют контроль за операционной и инвестиционной эффективностью инфраструктурных монополий.

Отраслевые министерства отвечают за разработку и реализацию долгосрочных стратегий развития отраслей, но не успешность естественных монополий. Министерства выполняют функции заказчиков и бюджетодержателей, планируют и оценивают эффективность развития отраслей. Устраняется конфликт целей внутри отраслевых министерств между наращиванием капитализации естественных монополий и защитой интересов потребителей и конкуренции в отраслях. Детальное описание распределения регуляторных полномочий в рамках моделей «Отраслевые регуляторы» и «Единый межотраслевой регулятор» приведено в Приложении 3.

Международный пример: Федеральная комиссия по регулированию и области энергетики США	 FERC FEDERAL ENERGY REGULATORY COMMISSION
http://www.ferc.gov	
Независимый отраслевой орган, регулирующий оптовые рынки электроэнергии, природного газа и нефти между штатами	
Основные функции:	
<ul style="list-style-type: none"> • Регулирование передачи и продажи электроэнергии, газа и нефти между штатами • Надзор за слияниями и поглощениями в отрасли • Обеспечение безопасной эксплуатации и надежности предлагаемых и действующих терминалов сжиженного природного газа, обеспечение надежности высоковольтной системы передачи электроэнергии • Диверсификация доступа на рынки • Мониторинг и исследование энергетических рынков • Контроль по экологическим вопросам добычи природного газа и гидроэнергетики • Обеспечение соблюдения нормативных требований через введение гражданско-правовых и др. санкций • Контроль бухгалтерской и финансовой отчетности регулируемых компаний 	
На региональном уровне регулирование осуществляется Комиссиями штатов по публичным услугам (State Public Service Commissions / Public Utility Commissions); независимые органы с назначаемыми или избираемыми комиссионерами и штатом естественных и инфраструктурных отраслях (энергетика, транспорт, водоснабжение, телекоммуникации). Основная задача – обеспечить интересы потребителей, прежде всего в отношении доступности цен на публичные услуги и указанных отраслях.	

Оценка соответствия модели требованиям

Требование	Соответствие	Комментарии
Комплексность и полнота охватываемых функций регулирования	– высокое	<ul style="list-style-type: none"> • Регуляторы несут ответственность за эффективность регулирования рынков и недискриминационный доступ к услугам ЕМ • Осуществляют контроль за эффективностью инвестиций ЕМ • Глубокая специализация и профессионализация отраслевых компетенций внутри регуляторов • Реализуют принцип «одного окна» при выполнении регуляторных функций • Ревизия функционала отраслевых министерств: устраняется конфликт целей внутри отраслевых министерств между наращиванием капитализации естественных монополий и защитой интересов потребителей и конкуренции в отраслях.
Последовательность политики развития конкуренции в инфраструктурных и смежных отраслях	– высокое	<ul style="list-style-type: none"> • Регуляторы отвечают за реализацию стратегии развития конкуренции в инфраструктурных отраслях: включено в ответственность за эффективность регулирования рынков
Межотраслевая координация развития инфраструктурных секторов	– низкое	<ul style="list-style-type: none"> • Слабое место модели. Каждый регулятор может быть потенциально заинтересован в дополнительных выгодах лишь для своей отрасли • Необходимы усилия для эффективной координации и синхронизации развития инфраструктурных отраслей МЭР и отраслевых министерств
Независимость / нейтральность регулирования в отношении регулируемых организаций	– низкое	<ul style="list-style-type: none"> • Формальный статус независимости от министерств • Риск срастания регуляторов с регулируемыми организациями • Нужен дополнительный контроль
Способность самоастройки регулирования	+ высокое	<ul style="list-style-type: none"> • Отраслевые регуляторы становятся устойчивым каналом для приема сигналов обратной связи по всем аспектам деятельности ЕМ: качество, доступность услуг, эффективность ЕМ, потенциал развития конкуренции • Нужна комплексная оценка эффективности регулирования в инфраструктурных отраслях с участием заинтересованных и вовлеченных сторон: субъектов регулирования, потребителей услуг, участников рынков смежных отраслей и регионов



1.1.1. Модель децентрализованного регулирования

Модель предполагает образование крупного независимого регулятора децентрализованных рынков в технологически взаимосвязанных инфраструктурных отраслях.

Основной принцип модели заключается в совмещении функций регулирования рынков в основных инфраструктурных отраслях в одном укрупненном органе. Осуществляется серьезный пересмотр функций органов власти, вовлеченных в процесс регулирования в сфере ЕМ в настоящее время: регуляторные функции в отношении развития рынков инфраструктурных отраслей выводятся из-под компетенции отраслевых министерств, ФСТ и ФАС и передаются единому регулятору. ФСТ расформировывается. Сохраняется ФАС, осуществляющая антимонопольный контроль. Задача – обеспечить децентрализованное регулирование и повысить прозрачность рынков инфраструктурных отраслей. Распределение полномочий производится аналогично модели «Отраслевые регуляторы».

Единый межотраслевой регулятор: децентрализация и прозрачность



Ключевыми характеристиками модели являются: 1) делегирование полномочий от вышестоящих органов власти нижестоящим и саморегулируемым организациям (децентрализация) и 2) максимальная открытость регулирования и учет обратной связи от участников рынка для оценки эффективности и корректировки реализуемой политики (прозрачность). Для обеспечения максимально децентрализованного и прозрачного регулирования в рамках модели осуществляется значительная ревизия функций органов власти, осуществляющих регулирование в сфере естественных монополий в настоящее время.



Единый межотраслевой регулятор отвечает за текущую эффективность функционирования инфраструктурных отраслей и компенсирует отсутствие рынка там, где это необходимо (ценовое и неценовое регулирование). Регулятор обеспечивает прозрачность и эффективность функционирования рынков, недискриминационный доступ к инфраструктуре, соблюдение поведенческих правил, а также осуществляет контроль за операционной и инвестиционной эффективностью инфраструктурных монополий.

Отраслевые министерства отвечают за разработку и реализацию долгосрочных стратегий развития отраслей, но не успешность естественных монополий. Министерства выполняют функции заказчиков и бюджетодержателей, планируют и оценивают эффективность развития отраслей. Устраняется конфликт целей внутри отраслевых министерств между наращиванием капитализации естественных монополий и защитой интересов потребителей и конкуренции в отраслях. Детальное описание распределения регуляторных полномочий в рамках моделей «Отраслевые регуляторы» и «Единый межотраслевой регулятор» приведено в Приложении 3.

Международный пример: Федеральное сетевое агентство Германии		Bundesnetzagentur
www.bundesnetzagentur.de		
Межотраслевой регулятор рынков энергии, связи, почты и железнодорожного транспорта.		
Общие функции во всех регулируемых отраслях:		
<ul style="list-style-type: none">• Контроль размера и структуры платы за использование инфраструктуры и связанных с ней услуг• Обеспечение недискриминационного доступа к инфраструктуре и к связанным с ней услугам		
<i>В энергетике:</i> контроль ставок за использование сети, взимаемых поставщиками (за исключением контроля за тарифами для конечного пользователя)		
<i>В сфере связи:</i> рассмотрение и утверждение межоператорских тарифов компаний, занимающих доминирующее положение на рынке, а также техническое регулирование в сфере телекоммуникаций		
<i>В сфере железнодорожного транспорта:</i> поставки сетей и оборудования.		



Оценка соответствия модели требованиям

Требование	Соответствие	Комментарии
Комплексность и достаточная предсказуемость регулирования	- высокое	<ul style="list-style-type: none">Регулятор несет консолидированную ответственность за эффективность регулирования рынков и недискриминационный доступ к услугам ЕМ во всех инфраструктурных отрасляхОсуществляет контроль за эффективностью инвестиционных расходов ЕМРеализуют принцип «одного окна» при выполнении регуляторных функцийРевизия функционала отраслевых министерств, устраняется конфликт целей внутри отраслевых министерств между наращиванием капитализации естественных монополий и защитой интересов потребителей и конкуренции в отраслях.
Последовательность политики развития конкуренции в инфраструктурных и смежных отраслях	+ высокое	<ul style="list-style-type: none">Регулятор отвечает за реализацию стратегии развития конкуренции в инфраструктурных отраслях: это включено в ответственность за эффективность регулирования рынков
Межотраслевая координация развития инфраструктурных секторов	+ высокое	<ul style="list-style-type: none">Единый регулятор – сильная площадка для межотраслевой координации развития инфраструктурных отраслей, принятия взаимосвязанных решенийВозможна синхронизация отраслевых инвестиционных программ ЕМ
Независимость / нейтральность регулирования в отношении регулируемых организаций	+ высокое	<ul style="list-style-type: none">Единый регулятор обладает большим административным весом для обеспечения независимости и нейтральности принятия решенийФормальный статус независимости от министерств
Способность самонастройки регулирования	+ высокое	<ul style="list-style-type: none">Регулятор становится устойчивым каналом для приема обратной связи с рынков по всем аспектам деятельности ЕМНужна комплексная оценка эффективности регулирования в инфраструктурных отраслях с участием заинтересованных и вовлеченных сторон: субъектов регулирования, потребителей услуг, участников рынков смежных отраслей и регионов

3. Заключение

Проведенная оценка показала следующие результаты. Предложенные модели при всех их различиях можно разделить на две пары:

- 1) «Отраслевые регуляторы» и «Единый межотраслевой регулятор»: эта пара моделей более эффективна, но требует больших ресурсов на реализацию;
- 2) пара «Существующая модель 2.0» и «Объединение ФАС и ФСТ» менее эффективна, но и менее затратна. См. далее – «корректирующие модели».

Соответствие моделей требованиям. Наибольшее соответствие требованиям эффективности регулирования демонстрируют модели «Отраслевые регуляторы» и «Единый межотраслевой регулятор». Они лучше обеспечивают комплексность и долгосрочную предсказуемость регулирования, консолидацию ответственности за результат и последовательность политики развития конкуренции. Это происходит благодаря переводу функций регулирования рынков в инфраструктурных отраслях от отраслевых министерств (Минтранс, Минэнерго, Минкомсвязь) к специально созданным регуляторам. Регуляторы отвечают за прозрачность функционирования рынков, эффективность естественных монополий и недискриминационный доступ к их услугам. Отраслевые министерства сфокусированно отвечают за разработку и реализацию долгосрочных стратегий и программ развития инфраструктурных отраслей. Министерства выполняют функции заказчиков и бюджетодержателей, планируют и оценивают эффективность развития отраслей. Таким образом, разрешается конфликт целей внутри отраслевых министерств между наращиванием капитализации естественных монополий и защитой интересов потребителей их услуг и конкуренции в отрасли.

Этот конфликт не решается внутри корректирующих моделей «Существующая модель 2.0» и «Объединение ФАС и ФСТ», сохраняется «статус-кво» в отраслевых министерствах. Вместе с этим, в корректирующих моделях предполагается реализация заявленных мер по совершенствованию долгосрочного регулирования, повышению его прозрачности и развитию конкуренции в инфраструктурных отраслях. Нужно также учесть требующий значительного укрепления потенциал существующих регулирующих ведомств – ФАС и ФСТ. В совокупности эти факторы отражаются на относительно низкой оценке корректирующих моделей с точки зрения комплексности, долгосрочной предсказуемости и нейтральности регулирования, а также последовательности политики по развитию конкуренции в отраслях. В модели «Объединение ФАС и ФСТ» у нового регулятора дополнительно возникает конфликт целей между наращиванием капитализации естественных монополий и антимонопольной защитой.

Модели «Отраслевые регуляторы» и «Единый межотраслевой регулятор» позволяют обеспечить децентрализованное регулирование и повысить прозрачность рынков инфраструктурных отраслей. Ключевая особенность моделей состоит в максимальной открытости регулирования и учете обратной связи от участников рынка для оценки эффективности и корректировки реализуемой политики (прозрачность). Основными видами необходимой обратной связи являются информация о качестве, надежности и доступности услуг ЕМ, об инвестиционной и операционной эффективности ЕМ и потенциале для развития конкурентных отношений на инфраструктурных и смежных рынках. Это обеспечивает модели способность самонастраиваться, имея в виду способность корректировать реализуемую политику в соответствии с ее эффективностью в условиях меняющейся внешней среды.



В отношении транспарентности и способности самонастраиваться корректирующие модели «Существующая модель 2.0» и «Объединение ФАС и ФСТ» показывают более слабый результат. Распыление ответственности за последствия тарифной и инвестиционной политики и отсутствие единого канала поступления и ответственной обработки обратной связи от регулируемых и смежных отраслей приводят к накоплению критических ситуаций и необходимости разрешать кризисы в «ручном режиме» на уровне Правительства. Необходима серьезная работа по реализации комплексной оценки эффективности регулирования.

Соответствие моделей требованиям⁹

	Требования эффективности	Модель 2.0	ФАС-ФСТ	Отраслевые регуляторы	Единый регулятор
1.	Комплексность и долгосрочная предсказуемость регулирования: четкое определение ответственности за согласованность, эффективность и результаты регулирования	+/-	+/-	+	+
2.	Последовательность политики развития конкуренции в инфраструктурных и смежных отраслях	+/-	+/-	+	+
3.	Межотраслевая координация развития инфраструктурных секторов	-	+/-	-	+
4.	Независимость / нейтральность регулирования по отношению к регулируемым организациям	-	-	-	+
5.	Способность самонастройки регулирования: оценка эффективности и корректировка с учетом результатов регулирования и обратной связи	-	-	+	+

Ключевые характеристики моделей

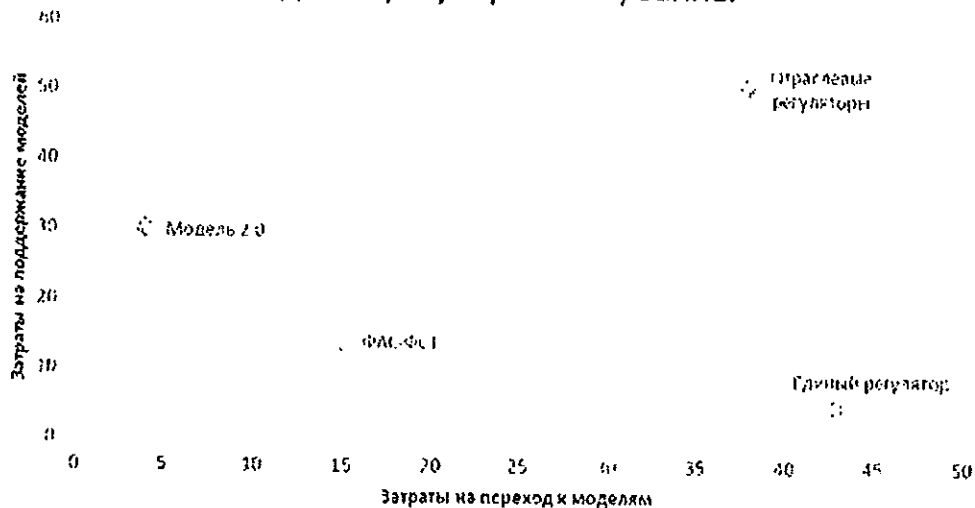
	Характеристики моделей	Модель 2.0	ФАС-ФСТ	Отраслевые регуляторы	Единый регулятор
1.	Концентрация ответственности за регулирование деятельности естественных монополий	нет	да	да	да
2.	Отсутствие конфликта целей между наращиванием капитализации естественных монополий и защитой интересов потребителей и конкуренции внутри отраслевых министерств	нет, есть конфликт	нет, есть конфликт	да, нет конфликта	да, нет конфликта
3.	Отсутствие конфликта целей между наращиванием капитализации естественных монополий и антимонопольной защитой внутри ФАС	да, нет конфликта	нет, есть конфликт	да, нет конфликта	да, нет конфликта

⁹ Степень количественного соответствия моделей требованиям, исходя из следующей шкалы: 1) низкое (-); 2) умеренное (+/-); 3) высокое (+)



Затратность моделей. Для оценки затрат на реализацию предполагаемых моделей был использован метод анализа иерархий Т.Саати.¹⁰ Оценка показала следующие результаты.

Относительная затратность реформирования моделей регулирования, баллы



Модели «Отраслевые регуляторы» и «Единый межотраслевой регулятор» потребует больше ресурсов (административно-управленческих и временных) на этапе внедрения. Это объясняется необходимостью создания по сути новых ведомств. Потребуется перестройка большого массива административных механизмов и процедур в связи с передачей регулирующих функций из-под компетенции отраслевых министерств новым регуляторам. Усилия по административной перестройке потребуются и для перехода к модели «Объединение ФАС и ФСТ», но в существенно меньших объемах, поскольку происходит механическое слияние двух ведомств.

Вместе с тем, на этапе эксплуатации укрупненные регуляторы «Объединение ФАС и ФСТ» и «Единый межотраслевой регулятор» вполне объяснимо показывают большую экономность при использовании финансовых и человеческих ресурсов. Тогда как сохранение текущей ситуации и, в особенности, создание отраслевых регуляторов (учитывая возможную репликацию на региональном уровне) требуют сравнительно больших средств на поддержание моделей с точки зрения финансовых и кадровых ресурсов. Подробное описание проведенной оценки затрат приведено в Приложении 2.

Вне зависимости от выбора модели рабочая группа предлагает дополнительно проработать меры по повышению эффективности регулирования в инфраструктурных отраслях. Предложения представлены в Приложении 1.

¹⁰ Метод анализа иерархий Т.Саати содержит процедуру синтеза приоритетов, вычисляемых на основе субъективных суждений экспертов. Метод заключается в построении сравнений референтной группы моделей по заданным критериям и формировании консолидированной оценки. <http://www.pqm-online.com/assets/files/lib-saaty.pdf>

Приложение 1. Предложения по повышению эффективности регулирования в инфраструктурных отраслях

Вне зависимости от выбора модели, в соответствии с выводами проведенной работы, рабочая группа предлагает проработать дополнительные меры по повышению эффективности регулирования в инфраструктурных отраслях. В частности, представляется целесообразным:

1. разработать требования для комплексной оценки эффективности регулирования в инфраструктурных отраслях с учетом обратной связи от участников регулируемых и смежных рынков о последствиях регулирования, включая следующие аспекты:
 - качество (технологическое и коммерческое), надежность и доступность услуг ЕМ
 - операционная и инвестиционная эффективность субъектов ЕМ
 - потенциал развития конкуренции на инфраструктурных и смежных рынках
2. разработать требования для стратегии развития конкуренции в инфраструктурных отраслях с определением КПЭ, четким разделением ответственности между ФОИВами за этапы разработки, реализации, оценки эффективности и корректировки политики.
3. предложить меры по совершенствованию методов регулирования в сфере естественных монополий. Задача - оптимизировать инструменты и подходы к политике регулирования в сфере естественных монополий.

Приложение 2. Оценка затратности моделей

Рабочей группой была проведена оценка затрат необходимых ресурсов для реализации моделей. Для оценки был использован метод анализа иерархий Т.Саати.¹¹ Метод анализа иерархий (МАИ) — математический инструмент системного подхода к сложным проблемам принятия решений. Метод содержит процедуру синтеза приоритетов, вычисляемых на основе субъективных суждений экспертов. Метод заключается в попарном сравнении референтной группой моделей по заданным критериям и формировании консолидированной оценки. Данный метод не предписывает лицу, принимающему решение, какого-либо «правильного» решения, а позволяет ему в интерактивном режиме найти такой вариант (альтернативу), который наилучшим образом согласуется с его пониманием сути проблемы и требованиями к ее решению.

Для оценки были использованы следующие критерии:

- 1) Капитальные затраты на внедрение моделей
 - административно-управленческие ресурсы, включая консалтинг и пересмотр массива НПА
 - временные ресурсы
- 2) Операционные затраты на поддержание моделей
 - человеческие и финансовые ресурсы

Получены следующие результаты оценки совокупных издержек реализации моделей

	Степень затратности (в баллах)	Модель 2.0	ФАС-ФСТ	Отраслевые регуляторы	Единый регулятор
1.	Затраты на переход к моделям (капитальные затраты), включая:	4	15	38	43
2.	административно-управленческие ресурсы	4	15	45	35
3.	временные ресурсы	3	15	31	51
4.	Затраты на поддержание моделей (операционные затраты): человеческие и финансовые затраты	30	14	51	5

¹¹ Т. Саати. Принятие решений: метод анализа иерархий. Москва: «Радио и связь» 1993. <http://www.ranonline.com/assets/files/lib/saaty.pdf>

**Капитальные затраты на внедрение моделей**

На какую модель требуется больше затрат административно-управленческих ресурсов (АУР), включая пересмотр НПА

Отр. рег.	1	2,0	7,0	6,0	16,0	45%
Ед. рег.	0,5	1	6,0	5,0	12,5	35%
Модель 2.0	0,1	0,2	1	0,3	1,6	4%
ФАС-ФСТ	0,2	0,2	4,0	1	5,4	15%
					35,4	

На какую модель требуется больше затрат временных ресурсов (ВР)

Отр. рег.	1,0	0,2	7,0	5,0	13,2	31%
Ед. рег.	5,0	1,0	9,0	7,0	22,0	51%
Модель 2.0	0,1	0,1	1,0	0,2	1,5	3%
ФАС-ФСТ	0,2	0,1	5,0	1,0	6,3	15%
					43,0	

Операционные затраты на поддержание моделей

На какую модель требуется больше затрат человеческих и финансовых ресурсов

Отр. рег.	1,0	7,0	3,0	5,0	16,0	51%
Ед. рег.	0,1	1,0	0,2	0,3	1,7	5%
Модель 2.0	0,3	5,0	1,0	3,0	9,3	30%
ФАС-ФСТ	0,2	3,0	0,3	1,0	4,5	14%
					31,5	

Приложение 3. Распределение регуляторных функций между регуляторами и отраслевыми министерствами в рамках моделей «Отраслевые регуляторы» и «Единый межотраслевой регулятор»¹²

Направление	Регуляторные функции в сфере ЕМ	Ответственные ведомства
1. Государственная политика комплексного регулирования инфраструктурных отраслей		
1.1. Установление целей комплексного регулирования	<ul style="list-style-type: none"> Установление целей комплексного регулирования инфраструктурных отраслей и критериев оценки эффективности 	Правительство
1.2. Оценка эффективности комплексного регулирования	<ul style="list-style-type: none"> Комплексная оценка эффективности регулирования инфраструктурных отраслей 	Правительство + обществ. участие
2. Развитие инфраструктурных отраслей		
2.1. Разработка стратегии	<ul style="list-style-type: none"> Разработка госпрограмм развития отраслей (включая генеральный план, развитие территорий, прогноз спроса - предложения) 	ОМ
2.2. Реализация стратегии	<ul style="list-style-type: none"> Реализация госпрограмм развития отраслей Реализация мер государственной поддержки отраслей (государственные гарантии, бюджетные субсидии и др.) Управление госимуществом (с Расимуществом) 	ОМ
	<ul style="list-style-type: none"> Межотраслевая координация развития инфраструктурных отраслей Утверждение инвестпрограмм ЕМ 	МЭР, ОМ
	<ul style="list-style-type: none"> Реализация мер по созданию рыночной среды и развитию конкуренции в инфраструктурных и смежных отраслях 	МЭР, ОМ, ОР/ЕМР, ФАС
	<ul style="list-style-type: none"> Определение скорости открытия рынков (конкуренбельность сегментов рынка) Реализация мер по повышению инвестиционной привлекательности отрасли 	ОМ, ОР/ЕМР
2.3. Оценка эффективности развития отраслей (с	<ul style="list-style-type: none"> Мониторинг и оценка развития отраслей 	ОМ
	<ul style="list-style-type: none"> Контроль за операционной и инвестиционной 	ОР/ЕМР + обществ.

¹² Сокращения:

- ЕМР: Единый межотраслевой регулятор
- ОР: Отраслевые регуляторы
- ОМ: Минтранс, Минэнерго, Минкомсвязь
- РЭК: региональные энергетические комиссии
- ФАС: Федеральная служба по тарифам
- ФАС: Федеральная антимонопольная служба
- МЭР: Министерство экономического развития РФ

Направления	Регуляторные функции в сфере ЭМ	Ответственные ведомства
участием вовлеченных и заинтересованных сторон)	эффективностью ЭМ (инициатива ЭМ)	контроль
	<ul style="list-style-type: none"> Оценка состояния рынков инфраструктурных и смежных отраслей; определение потенциала для развития конкуренции (с участием вовлеченных и заинтересованных сторон) 	ОР/ЕМР
3. Регулирование рынков инфраструктурных отраслей		
3.1. Разработка ШТА: установление регуляторных норм	<ul style="list-style-type: none"> Установление тарифов и правил их применения; стоимость доступа к инфраструктуре Установление правил недискриминационного доступа к инфраструктуре и услугам ЭМ (включая оптовые рынки) Установление правил лицензирования и ведения реестров участников рынков инфраструктурных отраслей Разработка стандартов качества, надежности и доступности услуг субъектов ЭМ Установление поведенческих правил, включая стандарты раскрытия информации участниками рынка, регулирующими органами 	ОР/ЕМР
3.2. Контроль и надзор: исполнение регуляторных норм	<ul style="list-style-type: none"> Информирование регулируемых объектов и других вовлеченных сторон о правах и обязанностях в рамках регулирования Лицензирование и ведение реестров участников рынков инфраструктурных отраслей Контроль за применением тарифов Контроль за соблюдением правил недискриминационного доступа к инфраструктуре и услугам ЭМ (включая оптовые рынки) Контроль за соблюдением поведенческих правил, включая стандарты раскрытия информации субъектами рынка, регулирующими органами Контроль за деятельностью саморегулируемых организаций Контроль за соблюдением стандартов качества, надежности и доступности услуг субъектов ЭМ Мониторинг конечных цен 	ОР/ЕМР
3.3. Оценка эффективности регулирования рынков	<ul style="list-style-type: none"> Досудебное разрешение споров между участниками рынка, регуляторами Обработка жалоб (включая расследования) от общественности в отношении регулируемых организаций 	ОР/ЕМР
	<ul style="list-style-type: none"> Оценка эффективности регуляторных решений (с участием вовлеченных и заинтересованных сторон) 	Правительство: Минюст (правовая оценка), МГР (ОРВ), ОМ (выявление проблем развития отрасли) + независимая оценка
4. Антимонопольный контроль		



Направления	Регуляторные функции в сфере ЕМ	Ответственные ведомства
4.1. Установление регулирующих норм	<ul style="list-style-type: none">• Разработка норм антимонопольного регулирования• Контроль экономической концентрации (деловых связей и поглощения)• Контроль злоупотреблений горизонтальных соглашений (картели)• Контроль вертикальных соглашений• Контроль закупок ЕМ и госкомпаний• Регистр хол-субъектов, занимающих доминирующее положение	ФАС
4.2. Реализация регулирования		
4.3. Оценка эффективности регулирования рынков	<ul style="list-style-type: none">• Обжалование решений регулятора	Судебные органы
	<ul style="list-style-type: none">• Оценка эффективности регуляторных решений (с учетом вовлеченных и заинтересованных сторон)	Правительство
5. Техническое регулирование		
5.1. Установление регулирующих норм	<ul style="list-style-type: none">• Разработка стандартов технической безопасности и надежности услуг ЕМ	Ростехнадзор, Рострибнадзор
5.2. Реализация регулирования	<ul style="list-style-type: none">• Техническое лицензирование• Контроль за соблюдением стандартов технической безопасности и надежности услуг ЕМ	Необходимо оценить роль ОР/ЕАИР
5.3. Оценка эффективности регулирования	<ul style="list-style-type: none">• Оценка эффективности регуляторных решений (с учетом вовлеченных и заинтересованных сторон)	



**ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА
ПО ТАРИФАМ
(ФСТ РОССИИ)**

**ЗАМЕСТИТЕЛЬ
РУКОВОДИТЕЛЯ**

Китайгородский пр., 7, Москва, 109074, К-74,
Тел. (495) 620-50-09, факс 620-50-77

Email: info@fstrf.ru

<http://www.fstrf.ru>

5.05.2014 № 04-4992/18
На № _____ от _____

Заместителю Министра
экономического развития
Российской Федерации

Е.И.Елину

Уважаемый Евгений Иванович!

В соответствии с письмами Минэкономразвития России от 18.03.2014 №5392-ЕЕ/Д05и и от 11.04.2014 № 7754-НП/Д05и, ФСТ России рассмотрела предложения по совершенствованию антимонопольного законодательства, направленные на сокращение количества оснований применения к субъектам малого предпринимательства запретов, иных требований, предусмотренных антимонопольным законодательством и в целом поддерживает предложения Минэкономразвития России.

В связи с тем, что положения Федерального закона «О защите конкуренции», в отношении которых предлагается установить иммунитет для субъектов малого предпринимательства, либо не распространяются на субъекты естественных монополий, либо особенности их государственного регулирования установлены иными федеральными законами, включая Федеральный закон «О естественных монополиях» и отраслевые законы, предлагаем обсудить с бизнес ассоциациями, экспертным сообществом и потребителями возможность установления в целом иммунитета для субъектов малого предпринимательства, включая субъекты естественных монополий.

Например, в отношении монопольно высокой цены в соответствии с частью 3 статьи 6 Федерального закона «О защите конкуренции» «цена товара не признается монопольно высокой, если она установлена субъектом естественной монополии в пределах тарифа на такой товар, определенного в соответствии с законодательством Российской Федерации».

В отношении злоупотреблений хозяйствующими субъектами доминирующим положением, статья 10 Федерального закона «О защите конкуренции» устанавливает запреты, за исключением случаев, предусмотренных иными нормативными правовыми актами:

«1. Запрещаются действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц, в том числе следующие действия (бездействие):

1) установление, поддержание монопольно высокой или монопольно низкой цены товара;

2) изъятие товара из обращения, если результатом такого изъятия явилось повышение цены товара;

3) навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора (экономически или технологически не обоснованные и (или) прямо не предусмотренные федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти или судебными актами требования о передаче финансовых средств, иного имущества, в том числе имущественных прав, а также согласие заключить

договор при условии внесения в него положений относительно товара, в котором контрагент не заинтересован, и другие требования);

4) экономически или технологически не обоснованные сокращение или прекращение производства товара, если на этот товар имеется спрос или размещены заказы на его поставки при наличии возможности его рентабельного производства, а также если такое сокращение или такое прекращение производства товара прямо не предусмотрено федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти или судебными актами;

5) экономически или технологически не обоснованные отказ либо уклонение от заключения договора с отдельными покупателями (заказчиками) в случае наличия возможности производства или поставок соответствующего товара, а также в случае, если такой отказ или такое уклонение прямо не предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти или судебными актами;

6) экономически, технологически и иным образом не обоснованное установление различных цен (тарифов) на один и тот же товар, если иное не установлено федеральным законом;»

В этой связи регулирующие нормы, в отношении которых предлагается ввести иммунитет для субъектов малого бизнеса, применяются к субъектам естественных монополий и регулируемым субъектам с учетом положения иных федеральных законов, которые также содержат ответственность за их неисполнение и контрольные полномочия соответствующих

государственных органов исполнительной власти: Федеральный закон от 26.03.2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», Федеральный закон от 26.10.2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении», Федеральный закон от 07.11.2012 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте Российской Федерации», Федеральный закон от 17.08.1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях», Федеральный закон от 31.03.1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации», Федеральный закон от 30.12.2004 г. № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», Федеральный закон от 07.07.2003 г. № 126-ФЗ «О связи», Федеральный закон от 17.07.1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи».

Также в связи с инициативой ФАС России, заявленной в рамках четвертого антимонопольного пакета, не рассматривать жалобы физических лиц, полагаем целесообразным дополнительно обсудить варианты и механизмы защиты потребителей в связи с предложениями Минэкономразвития и ФАС России.

С уважением,



О. Г. Алшилуева

НАИЗ

Национальная
Ассоциация
Институтов
Закупок

123242, Москва, ул. Дружинниковская, д.30, стр.1
http://www.naiz.org, e-mail: info@naiz.org

ОБЩЕРОССИЙСКАЯ
ОБЩЕСТВЕННАЯ
ОРГАНИЗАЦИЯ

ДЕЛОВАЯ
РОССИЯ

№ ИП-595/07 от 17.07.2014.
На № _____ от _____

Заместителю
экономического развития Российской
Федерации

Министра

Е.И. ЕЛИНУ

ул. 1-я Тверская-Ямская, д.1,3
125993, ГСП-3, г. Москва, А-47

Предложения по улучшению бизнес-климата и
развитию конкуренции в Российской
Федерации согласно поручению Председателя
Правительства РФ Д.А. Медведева от
30.04.2014 №ДМ-П36-4825

Уважаемый Евгений Иванович!

В соответствии с протоколом совещания Минэкономразвития России № 32-ЕЕ от 10.07.2014 по вопросу перечня поручений Председателя Правительства РФ Д.А. Медведева от 30.04.2014 №ДМ-П36-4825, направляем предложения ИП «Национальная ассоциация институтов закупок» по улучшению бизнес-климата и развитию конкуренции в Российской Федерации.

Необходимо отметить положительные изменения предлагаемого проекта закона «О внесении изменений в закон «О защите конкуренции» (далее – Законопроект) по сравнению с редакцией указанного документа, направленной письмом Минэкономразвития России от 11.04.2014 № 7754-ИП/ДО5и. Данные изменения выразились в распространении иммунитетов от антимонопольного преследования субъектов малого предпринимательства на все случаи злоупотребления доминирующим положением, а не на отдельные пункты части 1 статьи 10 Федерального закона «О защите конкуренции» от 26.07.2006 № 135-ФЗ, и в признании допустимыми соглашений и согласованных действий, для всех участников рыночных отношений если их совокупная доля рынка не превышает 10%.

Вместе с тем, считаем необходимым внести в Законопроект следующие изменения:

1. В Законопроекте существенно снижены размеры выручки компаний, на которые распространяются иммунитеты от злоупотребления доминирующим положением, или соглашения и согласованные действия которых признаются допустимыми. Под указанные меры законопроекта попадают только субъекты микро предпринимательства с выручкой не более 60 млн. руб. в год. Это только позволит избежать курьезных случаев в антимонопольной практике (дела о батутах и ларьках), однако не окажет положительного

экономического эффекта на бизнес-климат в России. Считаем, что любой бизнес, который генерирует экономический рост, обладает большей выручкой нежели предложенные ограничения. В этой связи, предлагаем увеличить размер выручки предприятий, на которые распространяются указанные исключения антимонопольного законодательства, с 60 млн. до 400 млн руб. в год. Это позволит распространить указанные меры Законопроекта на субъекты малого предпринимательства, которые четко регулируются нормативными правовыми актами (ст. 4, Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации») и соответствуют нормам ЕС, в частности Рекомендациям Европейской комиссии 2003/361/EG.

Кроме того, просим рассмотреть возможность дальнейшего расширения размера выручки предприятий, на которые распространяются предложенные меры Законопроекта, до 1000 млн. руб. в год с целью защиты и среднего бизнеса от административного давления со стороны ФАС России.

2. Введение антимонопольных иммунитетов для субъектов малого бизнеса ликвидирует возможность нарушения закона указанными лицами, а, следовательно, и необходимость проверять нарушение. Таким образом, необходимость в проверках ФАС России малого бизнеса отпадет. В этой связи, предлагаем распространить предложенные Законопроектом меры, в части согласования внеплановых проверок ФАС России с органами прокуратуры, на все субъекты предпринимательства, а не только в отношении субъектов малого предпринимательства.

Кроме того, размер бизнеса не влияет на риски которые несет предприятие в ходе внеплановой проверки: остановка деятельности и обыск вредит как малому, так и крупному бизнесу. Введение общего правила согласования внеплановых проверок антимонопольной службы с органами прокуратуры позволиткратно сократить как необоснованное административное давление на весь бизнес, за счет ликвидации «фишинговых» атак (проверки с целью поиска причины) со стороны ФАС России, так и приведет к унификации практики проверочных мероприятий органами власти.

При этом следует уточнить полномочия и регламентацию проведения проверок ФАС России в отношении хозяйствующих субъектов.

3. Предусмотреть независимую оценку показателей эффективности ФАС России, включая территориальные органы, со стороны предпринимательского сообщества, а также исключить показатели эффективности работы антимонопольной службы, связанные с разработкой и принятием нормативных правовых актов.

Просим учесть позицию НП «НАИЗ» при формировании перечня предложений по выполнению поручения Председателя Правительства РФ от 30.04.2014 №ДМ-ПЗ6-4825.

С уважением,

Генеральный директор
НП «Национальная ассоциация
институтов закупок»



С.В. Габестро



DIRECTUM-19903-288878

ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY OF THE RUSSIAN FEDERATION

Россия, 109012, Москва, ул. Ильинка, д. 6/1, стр. 1, тел.: (495) 620 0009, факс: (495) 620 0360
bld.1, 6/1, Ilyinka street, Moscow, 109012, Russia, ph.: +7 (495) 620 0009, fax: +7 (495) 620 0360
<http://www.tpprf.ru>, e-mail: tpprf@tpprf.ru

№

016/0293

„18”

04

20 14 года

Директору Департамента развития
малого и среднего предпринимательства
и конкуренции Министерства
экономического развития
Российской Федерации

Н.И.Ларионовой

На исх. №ДоСИ-653 от 15.07.2014 г.

Уважаемая Наталья Игоревна!

В соответствии с Протоколом совещания у заместителя Министра экономического развития Российской Федерации Е.И.Елина от 10 июля 2014 г. № 32-ЕЕ направляем Вам замечания и предложения Торгово-промышленной палаты Российской Федерации.

По п. 2 Перечня поручения Председателя Правительства Российской Федерации Д.А.Медведева от 30 июня 2014 г. № ДМ-П36-4825 (далее – Перечня поручений):

Считаем целесообразным уточнение полномочий ФАС России по принятию мер по делам, связанным с ущемлением интересов неопределенного круга лиц вне сферы предпринимательской деятельности (защита прав потребителей).

По п. 7 Перечня поручений:

Полагаем, что при рассмотрении антимонопольных дел по отношению к малым и средним предприятиям нельзя формально исходить из норм Федерального закона «О защите конкуренции» (далее – Закон о конкуренции), которые применяются к крупному бизнесу.

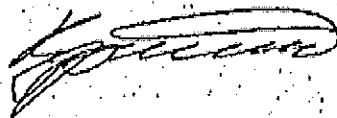
С учетом важности развития сектора малого предпринимательства для экономики страны, ТПП РФ поддерживает предложения Минэкономразвития России об установлении для субъектов малого бизнеса «иммунитета» от антимонопольного преследования по статьям Закона о конкуренции, касающимся злоупотребления доминирующим положением, картельных и иных соглашений, а также согласованных действий.

Одновременно считаем необходимым еще раз оценить не только положительные эффекты от сокращения количества оснований применения к субъектам малого предпринимательства требований, предусмотренных Законом о конкуренции, но и возможные риски таких послаблений. В частности, вероятность роста цен на продукцию, в первую очередь, в небольших населенных пунктах, где и действуют в основном представители малого бизнеса. 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.

В связи с необходимостью снижения административного давления на малый бизнес, ТПП РФ также поддерживает предложения Минэкономразвития России о необходимости изменения порядка проведения антимонопольным органами внеплановых проверок соблюдения субъектами малого предпринимательства Закона о конкуренции (согласование проведения таких проверок с прокуратурой в порядке, предусмотренном Законом №294-ФЗ).

С уважением,

Вице-президент



Д.Н.Курочкин



РОССИЙСКИЙ СОЮЗ ПРОМЫШЛЕННИКОВ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

109240, Москва, Котельническая наб., д. 17
Телефоны: (495) 663-04-04, 663-04-31
Факс: (495) 663-04-32, E-mail: rspp@rspp.ru

Исх. № 1050/05
Дата 21 июля 20 14 г.

Заместителю Министра
экономического развития
Российской Федерации

Е.И. Елину

Уважаемый Евгений Иванович!

В соответствии с протоколом совещания в Минэкономразвития России № 32-БЕ от 10.07.2014 о перечне поручений Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева от 30.04.2014 № ДМ-ПЗ6-4825 направляем предложения РСПП по реализации данных поручений.

1. По пункту 2 перечня Поручений.

РСПП поддерживает предложение Министерства экономического развития по ограничению полномочий Федеральной антимонопольной службы с учетом статьи 10 Федерального закона от 26 июля 2006 г. N 135-ФЗ "О защите конкуренции" в отношении ущемления интересов других лиц (неопределенного круга лиц), с передачей таких полномочий в компетенцию Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор).

2. По пункту 7 перечня Поручений.

РСПП поддерживает в целом разработанный Минэкономразвития России проект федерального закона «О внесении изменений в закон «О защите конкуренции» (далее – Законопроект), который предусматривает распространение иммунитетов от антимонопольного преследования для субъектов малого предпринимательства на все случаи злоупотребления доминирующим положением. Вместе с тем, считаем, что признание допустимыми соглашений и согласованных действий должно распространяться на всех участников рыночных отношений, если их

совокупная доля рынка не превышает 10% вне зависимости от объема выручки.

Положение о проведении антимонопольными органами внеплановых проверок только после согласования с органами прокуратуры в порядке, предусмотренном Федеральным законом №294-ФЗ, должно распространяться не только на предприятия малого бизнеса, а на все предприятия вне зависимости от их размеров и форм собственности. Следует отметить, что первоначально федеральный закон 294-ФЗ также распространялся только на субъекты малого и среднего бизнеса, однако затем эти ограничения по объему бизнеса были сняты. Считаем, что это позволит унифицировать порядок проведения контрольных мероприятий и защитить компании от необоснованных проверок и связанных с ними неблагоприятных последствий для хозяйственной деятельности.

3. По пункту 5 поручений.

Предлагается Аналитическому центру «Форум», как инициатору соответствующего предложения, уточнить назначение перечня модельных проектов, который предполагается подготовить в соответствующих отраслях в целях поддержки конкуренции на период 2015-2016 годов.

С уважением

Исполнительный
вице-президент РСПП



В.М. Черепов

Исх. № 890 от «18» июля 2014 г.
На № Д05И-653 от 15 июля 2014 г.

Заместителю Министра экономического
развития Российской Федерации

О позиции «Деловой России» по выполнению
пп. 2,3,7 Перечня поручений Председателя
Правительства РФ Д.А. Медведева от
30.04.2014 №ДМ-П36-4825

Е.И. ЕЛИНУ

Уважаемый Евгений Иванович!

Представляем позицию Общероссийской общественной организации «Деловая Россия» по пунктам 2,3,7 Перечня поручений Председателя Правительства РФ Д.А. Медведева от 30.04.2014 № ДМ-П36-4825 (далее – Перечень поручений) и в соответствии с протоколом совещания Минэкономразвития России № 32-ЕИ от 10.07.2014.

По пункту 2 Перечня поручений поддерживаем предложения Минэкономразвития России, отраженные в проекте закона «О внесении изменений в закон «О защите конкуренции» (далее – Законопроект), в части согласования внеплановых проверок ФАС России с органами прокуратуры. Считаем необходимым распространить данную меру на все категории субъектов предпринимательства.

Кроме того, размер бизнеса не влияет на риски, которые несет предприятие в ходе внеплановой проверки: остановка деятельности и обыск вредит как малому, так и крупному бизнесу. Введение общего правила согласования внеплановых проверок антимонопольной службы с органами прокуратуры позволит кратно сократить как необоснованное административное давление на весь бизнес за счет ликвидации атак со стороны ФАС в виде проверок, нацеленных на выискивание каких-либо нарушений (проверки без заявленной цели и основания их проведения), так и приведет к унификации практики проверочных мероприятий органами власти.

При этом следует уточнить полномочия и регламентацию проведения проверок ФАС России в отношении хозяйствующих субъектов.

По пункту 3 Перечня поручений считаем необходимым предусмотреть независимую оценку показателей эффективности ФАС России, включая территориальные органы, со стороны предпринимательского сообщества, а также исключить показатели эффективности работы антимонопольной службы, связанные с разработкой и принятием нормативных правовых актов.

По пункту 7 Перечня поручений поддерживаем предложения Минэкономразвития России по установлению иммунитетов для предпринимателей, в части злоупотребления доминирующим положением, что также отражение в



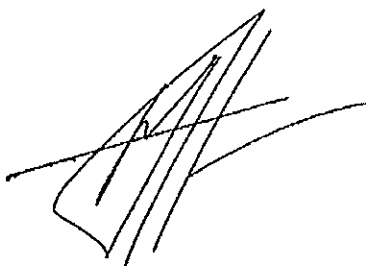
Законопроекте. В частности, изменения выразились в распространении иммунитета от антимонопольного преследования субъектов малого предпринимательства на все случаи злоупотребления доминирующим положением, а не на отдельные пункты части 1 статьи 10 Федерального закона «О защите конкуренции» от 26.07.2006 № 135-ФЗ, и в признании допустимыми соглашений и согласованных действий для всех участников рыночных отношений если их совокупная доля рынка не превышает 10%.

Однако в законопроекте существенно снижены размеры выручки компаний, на которые распространяются иммунитет от злоупотребления доминирующим положением, или соглашения и согласованные действия которых признаются допустимыми. Под указанные меры законопроекта попадают только субъекты микропредпринимательства с выручкой не более 60 млн. руб. в год. Это только позволит избежать курьезных случаев в антимонопольной практике (дела о батутах и ларьках) однако не окажет положительного экономического эффекта на бизнес-климат в России. Считаем, что любой бизнес, который генерирует экономический рост, обладает большей выручкой нежели предложенные ограничения. В этой связи предлагаем увеличить размер выручки предприятий, на которые распространяются указанные исключения антимонопольного законодательства, с 60 млн. до 400 млн. руб. в год. Это позволит распространить указанные меры законопроекта на субъекты малого предпринимательства, которые четко регулируются нормативными правовыми актами (ст. 4, Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации») и соответствуют нормам ЕС, в частности Рекомендациям Европейской комиссии 2003/361/ЕС.

Кроме того, просим рассмотреть возможность дальнейшего расширения размера выручки предприятий, на которые распространяются предложенные меры законопроекта, до 1000 млн. руб. в год с целью защиты и среднего бизнеса от административного давления со стороны ФАС России.

С уважением,

Сопредседатель



С.Г. Недорослев

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего профессионального образования

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ



МЯСНИЦКАЯ УЛ., Д.20, МОСКВА, РОССИЯ, 101000; ТЕЛ: +7 (495) 771-3232; ФАКС: +7 (495) 628-7931; E-MAIL: hse@hse.ru, www.hse.ru

21.07.2014 № 6.18.1-15/2107-06

Директору Департамента развития малого и
Среднего предпринимательства и конкуренции
Минэкономразвития России

Н.И. Марионовой

**О предложениях по протоколу совещания по предложениям
улучшения бизнес-климата и развития конкуренции в
Российской Федерации, предложениям по сокращению
избыточного антимонопольного регулирования деятельности
субъектов малого и среднего предпринимательства**

Уважаемая Наталья Игоревна!

В соответствии с протоколом совещания по предложениям улучшения бизнес-климата и развития конкуренции в Российской Федерации, предложениям по сокращению избыточного антимонопольного регулирования деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства № № 32 – ЕЕ от 10.07.2014 г. направляем Вам предложения НИУ ВШЭ, подготовленные заместителем директора Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ, д.э.н. С.Б. Авдашевой.

Приложение: по тексту на 3 л. в 1 экз.

Директор Института анализа предприятий
и рынков НИУ ВШЭ

А.А. Яковлев

Экзарт Е.В.
(496) 628 86 49

Комментарии к предложениям НИУ ВШЭ

- I. *Об уточнении полномочий ФАС России в сфере контроля за присоединением к инфраструктурным мощностям естественных монополий с подразделением на присоединение конечных потребителей и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность*

Проблема:

Оба типа присоединения к инфраструктурным сетям естественных монополий – присоединение конечных потребителей услуг (например, потребителей газа, от металлургического комбината до птицефабрики и дачника) и доступ к сетям конкурентов (например, независимых поставщиков газа, не аффилированных с Газпромом) важны для развития конкуренции.

Вместе с тем, эти типы проблем имеют разное происхождение с точки зрения мотивов нарушителей. Отказ от присоединения (невыполнение стандартов присоединения) конечного потребителя – проявление лени и халатности в выполнении своих обязательств, но как правило не имеет задачи предотвратить развитие конкуренции. Отказ от предоставлении доступа к инфраструктуре конкуренту (особенно в условиях модели «доступа третьей стороны» - принятой в России в газовом секторе, железнодорожном транспорте) может быть проявлением прямой заинтересованности в ограничении конкуренции на потенциально конкурентном рынке. Различается и массовость этих двух типов нарушений. В первом случае речь идет о множестве массовых однотипных нарушений, во втором случае – о более редких действиях, принимающих более изощренные формы, и при этом наносящих гораздо больший ущерб в отдельном случае.

Вот почему эти два типа нарушений имеет смысл рассматривать, расследовать и наказывать по-разному. В первом случае расследование как таковое может быть не нужным, основной результат – исполнить обязательство, штраф может быть невысоким (фиксированным). Во втором случае расследование абсолютно необходимо, помимо предписания для обеспечения превенции необходимо применение высоких штрафов (в том числе оборотных штрафов).

В то же время эти два типа нарушений в российском законодательстве и правоприменении объединены. Это создает два типа отрицательных эффектов. Первый тип нарушений рассматривается по процедуре анализа злоупотреблений доминирующим положением (ст. 10 Закона О защите конкуренции), что можно расценить как избыточную жесткость. Второй тип нарушений объединяется с первым, каждому из таких нарушений может уделяться недостаточное внимание, что создает основу для недостаточной жесткости применения законодательства.

Дополнительно первый тип нарушений (и разногласий между хозяйствующими субъектами) создает слишком высокую нагрузку на антимонопольные органы. Массовые (предположительно многотысячные) нарушения имеют место, но расследование этих нарушений как злоупотребления доминирующим положением, с одной стороны, не нужно, с другой – создает дополнительные затраты.

Предлагаемое решение:

1. В структуре полномочий ФАС разделить контроль за присоединением конечных потребителей услуг естественных монополий и присоединением участников потенциально конкурентных рынков, использующих инфраструктуру естественных монополий в качестве ключевых мощностей для оказания услуг.
2. Разделить процедуры рассмотрения жалоб на эти два типа нарушений и возможные решения. В первом случае процедура должна быть нацелена на оперативное решение вопроса (выдача и исполнение предписания), *при этом соответствующее нарушение не должно в общем случае рассматриваться как нарушение ст. 10 Закона о защите конкуренции*. Во втором случае нарушение должно рассматриваться как нарушение ст. 10, с соответствующими требованиями к процедуре и системе санкций.
3. В перспективе разделить подразделения ФАС, ответственные за контроль за двумя типами процедур присоединения.

II. О введении в закон «О защите конкуренции» правила *De minimis* в отношении соглашений, ограничивающих конкуренцию

Проблема:

Значительное число расследований ФАС России в отношении соглашений, ограничивающих конкуренцию, в действительности адресовано соглашениям, которые не являются антиконкурентными в прямом смысле слова. Проведение расследований таких кейсов создает избыточные издержки как для антимонопольных органов, так и для компаний.

Предлагаемое решение:

Предусмотреть дополнение статьи 11 закона «О защите конкуренции» правилом *De Minimis* - применяемым в европейском антимонопольном законодательстве. Указать, что за исключением сговоров о ценах, о разделе рынка, и сговора на торгах, признаком отсутствия ограничений конкуренции является суммарная рыночная доля участников соглашения, не превышающая 10%.

Необходимо оговорить, что одно отдельно взятое изменение закона не обеспечит достаточной фокусировки расследований, проводимых российским антимонопольным органом, но такая формулировка существенно улучшит ситуацию в том числе за счет того, что определение релевантного рынка и рыночной доли станет необходимой частью расследования. Целый ряд ошибок в расследованиях антимонопольных органов возник именно из-за неверного определения релевантного рынка.

Отличие предлагаемого решения от альтернатив:

1. Предлагается распространять правило *De Minimis* на любых участников рынков, вне зависимости, принадлежат они к категории малого бизнеса или не принадлежат.
2. В формулировке изменения закона крайне важно указать, что низкая суммарная доля *рассматривается как признак отсутствия ограничений конкуренции*, в

отличие от формулировки, что *соглашения, ограничивающие конкуренцию, по совершенные участниками с низкой суммарной долей, не признаются незаконными.*
Данное соображение важно для последующего законотворчества.

Зам. директора Института анализа предприятий и рынков

НИУ ВШЭ, д.э.н., профессор

Авдашева С.Б.