ФЕДЕРАЛЬНАЯ АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА

ДОКЛАД

о состоянии конкуренции

в Российской Федерации

МОСКВА

2016

Оглавление

Введение 5

1. ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ КОНКУРЕНЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 7

1.1. СОСТОЯНИЕ КОНКУРЕНЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 7

1.1.1 Государственно-монополистические тенденции в экономике России 7
1.1.2 Снижении конкуренции в результате введения санкций 13
1.1.3 Системные проблемы применения законодательства о закупках 21
1.1.4 Состояние системы распределения имущества, имущественных прав и природных ресурсов в Российской Федерации 29
1.1.5 Неэффективное тарифное регулирование 31
1.1.6 Оценка состояния конкуренции в регионах 39
1.1.7 Состояние развития и поддержки малого и среднего предпринимательства 50

1.2. ОЦЕНОЧНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ КОНКУРЕНЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФАС РОССИИ 58

1.2.1 Оценка Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации 58
1.2.2 Оценочные характеристики общественных объединений 60
Оценка Общероссийской общественной организации малого и среднего бизнеса «ОПОРА РОССИИ» 60
Оценка Некоммерческого партнерства «Содействие развитию конкуренции» 69
Оценка Некоммерческого партнерства «Объединение Корпоративных Юристов» 83
Оценка Российского союза промышленников и предпринимателей 91
Оценка Торгово-промышленной палаты Российской Федерации 108
1.2.3 Оценки независимых международных изданий «Doing Business» («Ведение бизнеса»), «Global Competitiveness Index» («Рейтинг глобальной конкурентоспособности»), «Global Competition Review» («Всемирный обзор по конкуренции») 112
1.2.4 Оценка федеральных органов исполнительной власти 117

2. СОСТОЯНИЕ КОНКУРЕНЦИИ НА ОТДЕЛЬНЫХ ТОВАРНЫХ РЫНКАХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 144

2.1. РАЗВИТИЕ ТАРИФНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ 144

2.1.1 Основные результаты тарифной политики ФАС России и задачи на 2016 год 144
2.1.2 Основные направления тарифной политики в некоторых регулируемых сферах 153

2.2. РАЗВИТИЕ КОНКУРЕНЦИИ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ 165

2.2.1 Общая оценка состояния конкуренции в здравоохранении 165
2.2.2 Достигнутые результаты развития конкуренции в здравоохранении 179
2.2.3. Проблемы развития конкуренции в здравоохранении 183
2.2.4 Предложения по развитию конкуренции в здравоохранении в ближайшей перспективе 184

2.3. РАЗВИТИЕ КОНКУРЕНЦИИ В СФЕРЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ 192

2.3.1. Характеристика состояния конкуренции в сфере информационных технологий на примере рынков программного обеспечения 192
2.3.2. Проблемы и предложения в части развития конкуренции в сфере информационных технологий 200

2.4. КОНКУРЕНТНЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА 203

2.4.1 Конкуренция в сфере грузовых железнодорожных перевозок 203
2.4.2 Конкуренция в сфере пассажирских железнодорожных перевозок в дальнем следовании 213
2.4.3 Конкуренция в сфере пассажирских железнодорожных перевозок в пригородном сообщении 215

2.5. АНТИМОНОПОЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СФЕРЫ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА 218

2.5.1. Общая характеристика, проблемы и предложения в части развития конкуренции в сфере тепло-, водоснабжения и водоотведения 218

2.5.2. Инициативы и предложения ФАС России в сферах утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов и управления многоквартирными домами 223

2.6. ОБЕСПЕЧЕНИЕ УСЛОВИЙ КОНКУРЕНЦИИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА 227

2.7. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СОСТОЯНИЯ КОНКУРЕНЦИИ, ИНИЦИАТИВЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ В ГАЗОВОЙ СФЕРЕ 234

2.8. РАЗВИТИЕ КОНКУРЕНЦИИ В СФЕРЕ РЫБОХОЗЯЙСТВЕННОГО КОМПЛЕКСА 238

2.8.1. Характеристика состояния конкуренции в сфере рыбохозяйственного комплекса на примере рынков первичной оптовой реализации добытого (выловленного) краба 238
2.8.2. Проблемы и предложения в части развития конкуренции в сфере рыбохозяйственного комплекса 244

2.9. РАЗВИТИЕ КОНКУРЕНЦИИ НА РЫНКЕ АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ 246

2.9.1 Общая оценка состояния конкуренции на рынке алкогольной продукции 246
2.9.2 Достигнутые результаты развития конкуренции на рынке алкогольной продукции 247
2.9.3 Проблемы развития конкуренции на рынке алкогольной продукции 247
2.9.4 Предложения по развитию конкуренции на рынке алкогольной продукции. 251

2.10. О СОСТОЯНИИ КОНКУРЕНЦИИ НА РЫНКАХ КРЕДИТОВАНИЯ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ 252

2.10.1 Общая характеристика состояния конкуренции на рынка кредитования физических лиц за период с 2011 года по 2015 год в административных центрах федеральных округов 252
2.10.2 Проблемы и предложения в части развития конкуренции на рынке потребительского кредитования физических лиц 255

2.11. РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБОРОННОГО ЗАКАЗА 260

2.11.1 Результаты контрольной деятельности ФАС России в сфере государственного оборонного заказа 260
2.11.2 Совершенствование нормативно-правовой базы в сфере государственного оборонного заказа 261

3. РАЗВИТИЕ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ 264

3.1 РАЗВИТИЕ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2015 ГОДУ 264

3.2 РАЗВИТИЕ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ В 2015 ГОДУ 272

3.3 РАЗВИТИЕ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ В 2015 ГОДУ 281

3.4 НАУЧНАЯ И ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК ЧАСТЬ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ 286

3.5 КЛЮЧЕВЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РЕАЛИЗАЦИИ «ДОРОЖНОЙ КАРТЫ» «РАЗВИТИЕ КОНКУРЕНЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ» 288

3.6 РАЗЪЯСНЕНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА 300

3.7 ЗАДАЧИ ФАС РОССИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ 301

3.8 МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗУЕМОЙ КОНКУРЕНТНОЙ ПОЛИТИКИ 302

3.9 О ВЫПОЛНЕНИИ МЕР, ПРЕДЛОЖЕННЫХ В ПРЕДЫДУЩИХ ДОКЛАДАХ 311

ПРИЛОЖЕНИЕ № 1 345

О ходе внедрения Стандарта в регионах 345

ПРИЛОЖЕНИЕ № 2 347

Информация по рынкам и сферам деятельности, включенным в региональные перечни приоритетных и социально-значимых рынков дополнительно к предусмотренным в приложении к Стандарту 347

ПРИЛОЖЕНИЕ № 3 351

Субъекты Российской Федерации, в которых, по мнению территориальных органов ФАС России, наиболее успешно осуществляются системные мероприятия и мероприятия по развитию конкуренции на отдельных рынках, предусмотренные в приложении к Стандарту 351

ПРИЛОЖЕНИЕ № 4 355

РАЗЪЯСНЕНИЕ № 1 355
РАЗЪЯСНЕНИЕ № 2 364
РАЗЪЯСНЕНИЕ № 3 369
РАЗЪЯСНЕНИЕ № 4 378
РАЗЪЯСНЕНИЕ № 5 382
РАЗЪЯСНЕНИЕ № 6 389

ПРИЛОЖЕНИЕ № 5 395

Об итогах деятельности ФАС России в 2015 год 395
1.1. Тарифное регулирование. 395
1.2. Контроль соблюдения антимонопольного законодательства 396
1.3. Контроль за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны и безопасности государства 404

Введение

Важнейшим элементом, составляющим основу функционирования современной экономики России и обеспечивающим поступательное развитие рыночных отношений, является конкуренция, понимаемая в широком смысле как процесс соперничества хозяйствующих субъектов, приводящих к изменению условий обращения товара на соответствующем товарном рынке.

2015 год прошел в России под влиянием целого ряда факторов, содержащих в себе признаки экономического кризиса, который является условием, влияющим на развитие ключевых сегментов отечественной экономики и обуславливая российскую политику. Взаимные санкции со стороны Евросоюза и России стали причиной некоторых изменений не только в экономике страны в целом, но и в экономике отдельных ее регионов.

Российская экономика столкнулась с необходимостью в крайне короткие сроки совершить рывок в повышении конкурентоспособности своей продукции, а также импортозамещении, на который в обычных условиях потребовались бы многие годы.

В таких условиях ключевой ролью государства является поддержка не только крупных отраслей экономики, оборонного сектора, но и выработка стратегии развития конкурентных отношений в сфере малого и среднего предпринимательства.

Роль государства - проведение эффективной системы поддержки и контроля предпринимательства на основе анализа ключевых товарных рынков и обеспечения конкуренции действующих на них хозяйствующих субъектов.

Такая система должна строиться исключительно на выработке и соблюдении баланса публичных и частных интересов как в отдельных поддерживаемых государством секторах экономики, так и при реализации общей государственной модели.

Еще одним фактором негативного влияния на состояние отдельных отраслей экономики является высокая степень участия государства в экономике.

Зачастую, реализация права государства участвовать в гражданском обороте через создаваемые подведомственные структуры тормозит развитие конкурентных отношений на товарных рынках.

В целях необходимости формирования актуальной государственной политики, направленной на развитие конкуренции, органы государственной власти, органы местного самоуправления, юридические лица, индивидуальные предприниматели и граждане должны быть обеспечены систематизированной аналитической информацией о состоянии конкуренции в Российской Федерации. Официальным документом, отражающим такую информацию является Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации (далее – Доклад).

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

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

Разработка настоящего Доклада была осуществлена Федеральной антимонопольной службой в соответствии с Правилами, утвержденными Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шуваловым (поручение № ИШ-П13-3004 от 30.04.2013) с участием Министерства экономического развития Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации, Автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив» и общественных объединений предпринимателей (в том числе Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, Российского союза промышленников и предпринимателей).

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

Доклад включает раскрытие информацию о состоянии конкуренции в таких отраслях как: здравоохранение, информационные технологии, в сфере железнодорожного транспорта, в сфере жилищно-коммунального хозяйства, в сфере электроэнергетики, в газовой сфере, в области фиксированной телефонной связи, в сфере сельского хозяйства, в сфере рыбохозяйственного комплекса. Также Доклад содержит сведения о рынке кредитования физических лиц, о рынке предоставления услуг по обеспечению добычи нефти и горючего природного газа (нефтегазосервисные услуги), о рынке алкогольной продукции.

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

1. ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ КОНКУРЕНЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Состояние конкуренции в Российской Федерации

Оценка состояния конкуренции в Российской Федерации на современном этапе позволяет выявить ряд ключевых проблем, создающих препятствия для развития экономических отношений, создающих барьеры для увеличения числа хозяйствующих субъектов, препятствующих ограничению роста цен и повышению качества.

1.1.1 Государственно-монополистические тенденции в экономике России

Государственно-монополистические тенденции в развитии экономики России проявляются в расширении сфер и увеличении доли государства в экономике. Эта тенденция приводит к усилению роли монополий в экономике, усложняет конкурентную политику, усиливает монополистические тенденции в неконтролируемом государством экономическом пространстве.

Государственно-монополистическому капитализму свойственны два признака: сращивание монополий с государством и прямое огосударствление производства, следствием чего является наблюдаемое в настоящее время «вмешательство государства в процесс воспроизводства на макроэкономическом уровне, проявляющееся в его попытках краткосрочного и долгосрочного регулирования всей хозяйственной системы в целом»[1].

По мере усиления общественного характера производительных сил государство берет на себя все больший объем организационно-хозяйственных функций[2].

По итогам 2015 года вклад государства и государственных компаний в ВВП Российской Федерации может составить около 70%, тогда как в 2005 году эта доля составляла около 35%.

Отрицательным фактором, влияющим на развитие конкуренции, продолжает оставаться значительная доля государственных и муниципальных унитарных предприятий в российской экономике.

Если говорить о процессе огосударствления применительно к современным

[1] Политическая экономия современного монополистического капитализма / Отв. ред. Н.Н. Иноземцев и др. – М, 1975. – 485 с

[2] Политическая экономия современного монополистического капитализма / Отв. ред. Н.Н. Иноземцев и др. – М, 1975. – 485 с.

российским реалиям, то можно сделать вывод, что несмотря на принимаемые государством меры общее количество унитарных предприятий значительно.

Согласно статистике, размещенной на официальном сайте Федеральной налоговой службы, **количество унитарных предприятий**, сведения о которых содержатся в Едином государственном реестре юридических лиц по состоянию ***на 01.01.2013*** составило ***11252*** предприятия, а на 01.01.2016 – 23262 предприятий (за 3 года число предприятий увеличилось более чем в 2 раза).

Согласно статистике Росстата количество унитарных предприятий, находящихся в федеральной собственности по данным государственной регистрации на 01.01.2015, составило 1690 предприятий (7,7% от общего числа унитарных предприятий), 01.07.2015 число унитарных предприятий снизилось до 1633 единиц, а на 01.01.2016 таких предприятий осталось 1477 единиц (7,1% от общего числа унитарных предприятий). Всего за 2015 год создано 9 465 унитарных предприятий.

Таким образом, количество региональных государственных и муниципальных унитарных предприятий резко возросло, а федеральных государственных унитарных предприятий — несущественно сокращается, но не с теми темпами, с какими был их прирост.

По мнению ФАС России именно участие муниципальных унитарных предприятий в хозяйственной деятельности оказывает наиболее негативное влияние на конкуренцию на локальных рынках.

Несмотря на постепенное сокращение количества унитарных предприятий, находящихся в федеральной собственности, по данным государственной регистрации в период 01.01.2015 – 01.01.2016, необходимо обратить внимание на **отраслевую** составляющую указанной статистики.

Снижение числа предприятий было произведено в таких отраслях, как строительство; научные исследования и разработки; обрабатывающие производства; сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство.

На 01.01.2015 количество унитарных предприятий *в сфере строительства* составило 1032 предприятия, а 01.01.2016 таких предприятий осталось 910.

В области научных исследований и разработок число унитарных предприятий 01.01.2015 составило 390 предприятий, а 01.01.2016 – 334 предприятий.

В отрасли обрабатывающих производств число унитарных предприятий 01.01.2015 составило 1629 предприятий, а 01.01.2016 – 1435 предприятий.

На 01.01.2015 количество унитарных предприятий *в сфере сельского хозяйства, охоты и лесного хозяйства* составило 1607 предприятий, а на 01.01.2016 таких предприятий осталось 1420.

В то же время *сферы, которые характеризуются развитой конкуренцией* (в частности, розничная торговля, ремонт бытовых изделий и предметов личного пользования; деятельность гостиниц и ресторанов), не претерпели существенных изменений.

На 01.01.2016 *в сфере сделок с недвижимостью*, аренды и предоставления услуг число федеральных унитарных предприятий составило 520 предприятий (что составляет 35,2% от числа федеральных унитарных предприятий), на региональном уровне 535 унитарных предприятий, а муниципальных унитарных предприятий 3853 (что составляет 24,1% от числа муниципальных унитарных предприятий).

Таким образом, данная статистика демонстрирует значительное число унитарных предприятий в сферах с развитой конкуренцией.

Необходимо также обратить внимание на процесс приватизации.

Приватизационная программа на 2011-2013 годы выделяла крупнейшие компании общенационального значения, в отношении которых могли предприниматься действия, основанные на отдельных решениях Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. В рамках данной программы была предусмотрена продажа преимущественно блокирующих и миноритарных пакетов акций.

В 2012 году приватизационные планы для крупнейших компаний претерпели радикальные изменения: их перечень был расширен, предполагалось значительное сокращение доли государства и соответственно прекращение участия государства в капитале до 2016 года во всех компаниях.

План новой приватизационной программы на 2014-2016 годы претерпел изменения, но уже в ином направлении. Перечень активов, предполагаемых к приватизации остался практически прежним, тем не менее, в отличии от прошлой приватизационной программы на 2011-2013 годы сокращение доли участия Российской Федерации в уставных капиталах крупных компаний предполагает сохранение корпоративного контроля, а также возможность влиять на процедуры корпоративного управления, используя блокирующий пакет акций (25% + 1 акция).

Таким образом, наблюдаются процессы замедления приватизации применительно к крупнейшим компаниям и отчётливо проявляющиеся в последнее десятилетие признаки асимметрии процессов огосударствления и приватизации, что приводит к расширению государственного сектора на фоне приватизационных процессов, его проникновение в конкурентные сферы деятельности[3].

На официальном сайте Росстата отражены отдельные показатели приватизации имущественных комплексов государственных и муниципальных унитарных предприятий в Российской Федерации. Так, число хозяйственных обществ *в рамках федеральной собственности в 2014 г*оду, составило **15 предприятий**, *в 2015 году* – **27 предприятий**, *в рамках собственности субъектов Российской Федерации в 2014 году* – **50 предприятий**, *в 2015 году* – **46**

[3] Государственная компания: сфера проявления «провалов государства» или «провалов рынка»? / Радыгин А.Д., Симачев Ю.В., Энтов Р.М. // Вопросы экономики. – 2015 г. – № 1. – с. 45-79.

предприятий, *в рамках муниципальной собственности в 2014 году* – **42 предприятия**, *в 2015 году* – **34 предприятия.**

Таким образом, наблюдается снижение унитарных предприятий в рамках федеральной собственности, в то же время происходит замедление темпов приватизации предприятий в рамках региональной и муниципальной собственности. На муниципальном уровне процессы приватизации предприятий практически отсутствуют.

В отчёте Федерального агентства по управлению государственным имуществом «О выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014-2016 гг.» в 2015 году указывается, что при выявлении у ряда унитарных предприятий в хозяйственном ведении значительного количества разнородных, не связанных объектов, в большинстве случаев прослеживается, что такие предприятия не осуществляют какой-либо профильной деятельности, кроме сдачи соответствующих объектов в аренду[4].

Безусловно, существование таких видов юридических лиц, как государственное унитарное предприятие и муниципальное унитарное предприятие негативно влияет на конкурентные сферы экономики.

Очевидно, что действующее законодательство в рассматриваемой сфере нуждается в реформировании.

Правительство Российской Федерации выступало с инициативой дополнить Закон о защите конкуренции новой главой 5, предусматривающей запрет создания государственных и муниципальных унитарных предприятий без предварительного согласования с антимонопольным органом, порядок получения предварительного согласия антимонопольного органа на создание таких предприятий, процедуру принятия антимонопольным органом решения по указанным ходатайствам, а также возможность выдачи антимонопольным органом предписания при осуществлении контроля за созданием государственных и муниципальных унитарных предприятий.

Однако принятие указанного документа было отклонено Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации. Причиной такого решения стал ряд разногласий.

Государственные и муниципальные унитарные предприятия по-прежнему создаются на товарных рынках с развитой конкуренцией, в то время как использование, в частности, административного ресурса и бюджетного финансирования представляет собой серьезную угрозу конкуренции, что подтверждает вывод о необходимости совершенствования законодательного регулирования деятельности унитарных предприятий.

Государственно-частное партнерство.

Одним из механизмов в привлечении и расширении участия частного

[4] https://www.rosim.ru/about/reports

сектора является государственно-частное партнерство. Вместе с тем, в настоящее время наблюдаются низкие темпы развития такого института.

Минэкономразвития России обнародовало Рейтинг регионов России по уровню развития государственно-частного партнерства в 2014-2015 годах. Лидирующая позиция досталась Санкт-Петербургу. Далее расположились Республика Татарстан и Москва. В конце списка – Республика Ингушетия.[5]

При оценке уровня развития государственно-частного партнерства в регионах России учитывались следующие факторы: развитость институциональной среды; опыт реализации проектов; инвестиционная привлекательность региона. В рамках исследования было проанализировано 586 проектов государственно-частного партнерства.

На территории Российской Федерации в различных стадиях реализации находится всего лишь 131 проект государственно-частного партнерства, отвечающий представленным требованиям.

Суммарная стоимость проектов государственного частного партнёрства (на всех стадиях реализации) составляет – **1,044** трлн. рублей. Общий объем привлеченных частных инвестиций в проекты государственно-частного партнерства составляет – **913,4** млрд рублей (**87,44%** от суммарной стоимости проектов). **90** проектов государственно-частного партнерства в настоящий момент находятся на стадии реализации и управления.

По итогам расчета рейтинга регионов субъекты Российской Федерации можно разделить *на 5 групп по уровню развития государственно-частного партнерства*: регионы – лидеры по уровню развития государственно-частного партнерства – 60-75%, регионы с высоким уровнем развития государственно-частного партнерства – 45-60%, регионы со средним уровнем развития государственно-частного партнерства – 35-45%, регионы с низким уровнем развития государственно-частного партнерства – 25-35%, регионы с очень низким уровнем развития государственно-частного партнерства – 0-25%.

Группа лидеров состоит всего из 6 регионов, что свидетельствует о ситуативной и неравномерной политике в этом направлении экономического развития.

При этом, в первую десятку *регионов с высоким уровнем развития государственно-частного партнерства* входят Самарская, Свердловская, Московская и Воронежская области, однако их показатели уровня развития государственно-частного партнерства не превышают 60% и, следовательно, на текущий день они не претендуют на статус регионов-лидеров.

Большинство проектов в *регионах со средним уровнем развития государственно-частного партнерства* находятся на прединвестиционной стадии или региональный опыт представлен несколькими небольшими проектами

[5] Рейтинг регионов России по уровню развития государственного-частного партнерства, подготовленный Министерством экономического развития Российской Федерации и Некоммерческим партнерством «Центр развития государственного-частного партнерства»

государственно-частного партнерства. К ним относятся субъекты, находящиеся в промежутке между 20 и 40 местами. У данных регионов средний уровень инвестиционной привлекательности.

К группе *регионов с низким уровнем развития государственно-частного партнерства* относятся те субъекты Российской Федерации, в которых развитие *государственно-частного партнерства* находится на ранней стадии становления, но при этом постепенно создаются необходимые условия для реализации проектов государственно-частного партнерства. Во многих регионах данной группы отсутствует опыт реализации проектов государственно-частного партнерства или проекты находятся на стадии инициирования. Большое влияние на позиции в рейтинге регионов данной группы оказывает низкий уровень их инвестиционной привлекательности.

К группе *регионов с очень низким уровнем развития государственно-частного партнерства* относятся чуть менее 20 субъектов Российской Федерации. За исключением нескольких регионов, таких как Республика Алтай, Чукотский Автономный округ, Забайкальский край, Тюменская область и Северная Осетия, практика применения механизмов государственно-частного партнерства в субъектах данной группы отсутствует, а институциональная среда не развита. Также регионы этой группы отличаются наиболее низкими показателями инвестиционной привлекательности.

Одним из показателей уровня развития институциональной среды в субъекте Российской Федерации является региональный закон об участии субъекта РФ в государственно-частных партнерствах.

Такие правовые акты приняты в 68 субъектах Российской Федерации, еще в 4-х регионах разработаны проекты соответствующих актов.

При этом, стоит отметить, что только в 18 регионах из 68 (26,5%) данные законодательные акты применялись для реализации проектов государственно-частного партнерства; только в 4 регионах (4,7%) действует региональное законодательство, которое эксперты оценили как эффективное (без понижающего коэффициента). К ним относятся Санкт-Петербург, Томская область, Ямало-Ненецкий автономный округ и Свердловская область.

Таким образом, внедрение и реализация механизма государственно-частного партнерства находится на низком уровне и не позволяет в полной мере реализовать приток больших частных инвестиций.

Для оценки влияния государства на экономические процессы необходимо также обратиться к оценкам Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации, который в своём докладе «Оценка конкурентной среды в России» представил результаты опроса представителей бизнеса на тему «Каково влияние государства на состояние конкурентной среды и деятельность российского бизнеса?». Так, 33% опрошенных представителей бизнеса считают, что органы власти мешают бизнесу своими действиями и инициативами, в свою очередь лишь 4% опрошенных заявили, что действия органов власти оказывают

положительное влияние на российский бизнес (против 9% в 2015 году).

1.1.2 Снижении конкуренции в результате введения санкций

6 августа 2014 года был принят Указ Президента Российской Федерации «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации», которым был запрещён ввоз на территорию России отдельных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых является государство, принявшее решение о введении экономических санкций в отношении российских юридических и (или) физических лиц или присоединившееся к такому решению. Под действие запрета попали США, страны Европейского союза, Австралия, Канада, Норвегия. Конкретный перечень товаров, в отношении которых были введены ограничения, определен Правительством России. В список входят мясные и молочные продукты, рыба, овощи, фрукты и орехи.

Указом Президента Российской Федерации от 24.06.2015 № 320 «О продлении действия отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» комплекс ответных мер России на международные санкции продлевается на год до 06.08.2016.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.06.2015 № 625 данные меры были продлены на год, а также был дополнительно введен запрет на ввоз безлактозной молочной продукции, поставляемой не для диетического лечебного или профилактического питания, и пищевых или готовых продуктов, изготовленных по технологиям производства сыра и содержащих 1,5% или более молочного жира.

Авторы исследования «Продовольственное эмбарго: импортозамещение и изменение структуры внешней торговли» Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации считают, что введение ответных контрсанкций со стороны России привело к существенному росту цен на внутреннем рынке, усилившемуся впоследствии в связи с девальвацией российской национальной валюты.

За полтора года к маю 2015 года продовольственная инфляция достигла 28,7% (по отношению к ценам декабря 2013 года).

Основной рост пришелся на ноябрь 2014 года – февраль 2015 года.

Именно в этот период вклад падения курса рубля к основным мировым валютам был максимальным и обеспечил, по консервативным оценкам Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации, до 1/5 фактической продовольственной инфляции.

Остальные почти 20 % роста цены обусловлены объективной ежегодной инфляцией, а также соответствующим поведением производителей и

хозяйствующих субъектов, занимающихся торговой деятельностью, в условиях ограничения импортных поставок на российский рынок.

Потребительские цены на все ключевые социально значимые товары росли за год двузначными величинами.

Так, в мае 2015 года средние потребительские цены на говядину выросли на 23% к маю 2014 года, на свинину — на 22%, сыр — на 20%, на рыбу замороженную неразделанную — на 38%, морковь — на 39%, яблоки — на 37%, на крупы и бобы — на 49,2%.

Примечательно, что цены на товары, которые не попали под эмбарго, росли не меньшими темпами: цена на сахар выросла на 52,2%, на подсолнечное масло — на 23,7%, на макаронные изделия — на 21,6%.

Введение эмбарго создало возможность для импортозамещения со стороны отечественных производителей.

Однако следует выделить причины, согласно которым потенциал импортозамещения в краткосрочной перспективе оказался далеко не в полной мере реализован:

-производство ряда продуктов, как, например, мясо крупного рогатого скота и рыба, связано с длительными сроками окупаемости инвестиционных проектов;

-производственный цикл может значительно превышать годовой период эмбарго, что отрицательно влияет на стимулы к инвестициям в производственные мощности. Объявление о продлении эмбарго на год повышает стимулы к инвестированию со стороны производителей, однако горизонт планирования вновь ограничивается годовым периодом;

-рост процентных ставок в значительной степени ограничил возможности производителей привлекать кредиты не только для инвестиций, но и для пополнения оборотных средств;

-выросли расходы на закупку импортного сырья для производства: инкубационных яиц для птицеводства, племенного скота и кормовых добавок в молочном животноводстве, мальков и оплодотворенной икры лососевых, семян картофеля, сахарной свеклы, кукурузы. Кроме того, ожидается рост цен на фураж.

Производство продовольственной продукции выросло лишь по нескольким категориям и смогло частично заместить запрещенную импортную продукцию.

Положительная динамика наблюдается в производстве мяса, рост обеспечивается в основном за счет свиноводства и птицеводства.

Увеличение производства мяса преимущественно обусловлено сделанными ранее в отрасль инвестициями. Рост отечественного производства свинины и мяса птицы в январе - апреле 2015 года превысил объем сокращения импорта за аналогичный период.

Рост производства скота и птицы на убой в сельскохозяйственных организациях оказывает положительное влияние на работу перерабатывающих предприятий.

По данным Росстата, производство скота и птицы на убой (в живой массе) в хозяйствах всех категорий за январь – апрель 2015 года составило 3 985 тыс. тонн или 106,5% к соответствующему периоду 2014 года, при этом производство крупного рогатого скота увеличилось на 0,8%, свиней — на 3,9%, овец и коз — на 2,4%, птицы — на 11,1 %.

Объем производства мяса, включая субпродукты, в январе - апреле 2015 года увеличился до 680 тыс. тонн (+13,5% к январю - апрелю 2014 года), мяса птицы – до 1,4 млн. тонн (+12,7 %), колбасных изделий – до 477 тыс. тонн (+0,6%).

В рыбной отрасли наблюдается существенное снижение объемов производства свежей и охлажденной рыбы, в то время как производство мороженой рыбы увеличилось, во многом компенсировав выпавший объем импорта. Столь резкое сокращение производства свежей и охлажденной рыбы в значительной степени обусловлено высокой зависимостью отечественных предприятий от иностранных мальков и оплодотворенной икры лососевых, ввоз которых в начале 2015 года заметно снизился, в частности в связи с ослаблением курса рубля.

Отечественным производителям **молочной продукции** пока не удается в достаточной мере компенсировать в краткосрочном периоде выпавшие объемы импорта. Лучшие результаты демонстрирует производство сыров и творога. Однако необходимо отметить, что тенденция роста производства сыров наблюдалась на отечественном рынке еще с 2013 года, что говорит о том, что данный результат также является скорее следствием осуществленных ранее инвестиций, а не столько результатом импортозамещения.

Минсельхоз России тем не менее отмечает развитие молочного скотоводства. За январь – апрель 2015 года хозяйствами всех категорий произведено 8,9 тыс. тонн молока (100,7% к 2014 году).

Стабильность его производства сохраняется при сокращении поголовья коров в сельхозорганизациях (на 1 мая 2015 года поголовье составило 3,3 млн. голов - 2,7% к уровню 2014 года) за счет увеличения их продуктивности (в сельхозпредприятиях) до 1 663 кг. (на 6,8%).

Таким образом, анализ динамики отечественного производства показывает, что наращивание объемов в отдельных секторах является результатом ранее осуществленных инвестиций, однако в силу объективных причин прироста производства их не достаточно для компенсации выпавших объемов импорта.

В свою очередь фактическое отсутствие импортных товаров на рынках обеспечило рост спроса на произведенную продукцию отечественных производителей, которого в условиях добросовестной конкуренции с импортом могло не быть, что дает основу для наращивания отечественного производства.

Что касается вопросов внешней торговли, то с введением эмбарго существенно сократились объемы импорта продовольственных товаров в Россию, а также несколько изменилась торговая структура импорта.

В товарной структуре импорта в Россию доля импорта продовольственных товаров и сырья для их производства в январе – апреле 2015 года составила 13,1%. Стоимостной объем поставок продовольственных товаров сократился по сравнению с январем – апрелем 2014 года на 41% (общий объем импорта сократился на 38%).

С точки зрения конкурентной политики введение внешнеторговых барьеров, безусловно, крайне негативно сказывается на конкуренции – как ценовой, так и неценовой.

Учитывая изложенное, можно констатировать, что введение эмбарго оказало разнонаправленные эффекты на внутренний рынок:

-эмбарго стало дополнительным фактором роста цен на продовольственные товары на внутреннем рынке наряду с девальвацией рубля;

-угрозы роста реэкспорта и демпинга со стороны Республики Беларусь в значительной степени не реализовались. Союзное государство в данном случае воспользовалось своим транзитным положением и нарастило в Россию поставки нескольких категорий продукции (соленая рыба, яблоки). Введение эмбарго привело к снижению диверсификации поставок сухого молока, приведя к росту доли Республики Беларусь в структуре российского импорта почти до 95%;

-рост поставок сыров и сырной продукции альтернативными каналами (по иным кодам) привел к ужесточению эмбарго в 2015 году, выразившемуся в распространении его на новые категории продовольственных товаров;

-эмбарго создало возможности для расширения отечественного производства. Динамика производства, однако, показывает, что несмотря на широкий потенциал импортозамещения (в форме выбывшей с российских рынков импортной продукции) в настоящее время его реализация осуществляется точечно, преимущественно в секторе по производству мяса и молочной продукции, что стимулирует также развитие перерабатывающих предприятий. Успехи в наращивании объема отечественного производства во многом обусловлены сделанными ранее инвестициями. Продление продовольственного эмбарго еще на один год дает дополнительную возможность отечественным производителям как для адаптации к непростым экономическим условиям в стране, так и для реализации процесса импортозамещения;

-анализ динамики торговых потоков стран ЕС показывает, что в силу довольно емкого внутреннего европейского рынка и небольших объемов экспорта в Россию в уязвимом положении от введения эмбарго отказались лишь отдельные европейские производители сыров, овощей и фруктов, а также рыбы (в частности, Польша, Швеция и Норвегия).

В докладе Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации «Оценка состояния конкурентной среды в России» приведена оценка бизнесом причин сокращения числа конкурентов. Так 58% респондентов указали на давление со стороны органов власти, 53% на изменение нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность предпринимателей, 39% на уход российских

конкурентов с рынка, 24% на сделки слияний и поглощений, 19% на уход иностранных конкурентов с рынка, 24% другое.

Снижение числа конкурентов в пищевой промышленности всеми респондентами объяснялось уходом иностранных участников. В секторе металлургии на уход иностранных конкурентов указали 33% бизнеса, в машиностроении — 60%, в сфере услуг — 11% и в торговле — 10%. Такие результаты могут отражать основные тенденции государственной политики в течение последнего года — импортозамещение и обеспечение продовольственной безопасности.

Такие результаты могут отражать основные тенденции государственной политики в течение последнего года — импортозамещение и обеспечение продовольственной безопасности. Взвешенная и целенаправленная политика импортозамещения, рассчитанная на долгосрочную перспективу, должна способствовать росту российского высокотехнологичного производства.

Однако, политика ускоренного импортозамещения, несмотря на кажущуюся в краткосрочном периоде пользу для российских производителей, может нести скрытые угрозы для экономики страны. Недостаточно продуманные и быстро реализуемые меры в долгосрочной перспективе могут привести к ограничению конкуренции и снижению эффективности функционирования товарных рынков.

Анализ мероприятий, реализуемых в рамках политики импортозамещения, показывает, что большинство из них в той или иной степени оказывают или могут оказывать отрицательное влияние на состояние конкуренции товарного рынка в виде:

1) ограничения доступа импорта на российский рынок путем:

- запрета и ограничения допуска товаров, происходящих из иностранных государств, работ, услуг, выполняемых иностранными лицами для целей государственного и муниципального заказа;
- введения дополнительных административных барьеров в виде лицензирования и обязательной сертификации продукции;
- создания реестров отдельных видов продукции;

  Так, формируются перечни отдельных видов продукции (например, в сфере машиностроения) иностранного происхождения, которые в случае заключения специального инвестиционного контракта запрещено закупать без согласования с Правительственной комиссией по импортозамещению.

2) создания дискриминационных условий функционирования товарных рынков путем предоставления отдельным хозяйствующим субъектам различных преимущественных условий при наличии иных действующих хозяйствующих субъектов, как правило, посредством:

- определения единственного поставщика товаров, работ, услуг;

  В качестве обоснования применения данной формы закупки в рамках 44-ФЗ и 223-ФЗ заказчик ссылается на необходимость оказания

поддержки конкретному предприятию, реализующему импортозамещающую продукцию, а в некоторых случаях только планируемому осуществлять производство соответствующей продукции.

- заключения специального инвестиционного контракта;

  Возможность заключения долгосрочных договоров с определенными производителями под гарантированные объемы поставок продукции посредством заключения специальных инвестиционных контрактов на освоение производства соответствующей продукции. В течение срока действия указанных контрактов в отношении инвестора действуют меры стимулирования, которые могут негативно повлиять на конкурентоспособность иных хозяйствующих субъектов.

- предоставления субсидий.

  Предоставление субсидий отдельным отечественным производителям продукции ведет к сокращению доли действующих на товарном рынке других хозяйствующих субъектов, в том числе и российских, но не соответствующих требованиям, установленным для получения права на субсидию. Как следствие, рост цен на продукцию без изменения ее качественных характеристик.

В условиях ограниченности бюджетных ресурсов государственную поддержку замещения импорта отечественными товарами в первую очередь необходимо осуществлять в сферах, которые будут способствовать достижению главной цели импортозамещения - предотвращение реальной угрозы национальной безопасности страны. В противном случае выделение средств для различных программ импортозамещения исключительно под задачи развития отечественной промышленности может привести к «распылению» средств. Как результат, не будет решена комплексно ни одна важная задача импортозамещения в сфере национальной безопасности.

Поэтому при реализации политики импортозамещения необходимо применять комплексный и системный подход, определив в зависимости от приоритетности сферы импортозамещения пределы допустимого уровня вмешательства государства в функционирование товарных рынков через государственную поддержку отечественных предприятий и ограничения ввоза импортной продукции.

В этой связи, представляется целесообразным определить приоритетность сфер реализации политики импортозамещения исходя из степени влияния на уровень национальной безопасности.

Представляется, что наиболее критически важной и первоочередной для импортозамещения является продукция оборонного назначения, включая вооружение, военную технику, специализированные комплектующие изделия, другие изделия (работы, услуги), научно-исследовательские, опытно-

конструкторские работы, опытные образцы, а также военное и вещевое имущество, разрабатываемые на основе технических заданий государственных заказчиков и (или) производимые по согласованной с ними технической документации (техническим условиям).

Меры по замещению импорта данной продукции могут быть разнообразными, но должны носить комплексный характер: от установления запрета на допуск таких товаров (работ, услуг), происходящих из иностранных государств, для осуществления государственных и муниципальных закупок до государственной поддержки создания (субсидирование, кредитование) производства такой продукции полного цикла.

В целях повышения эффективности таких проектов и снижения зависимости деятельности создаваемых предприятий от государственного оборонного заказа, целесообразно проводить оценку возможности их реализации на базе существующих предприятий гражданских отраслей промышленности, а также проводить оценку экспортного потенциала и диверсификации производства под продукцию двойного или гражданского назначения.

Наряду с продукцией оборонного назначения следующими по степени влияния на уровень национальной безопасности для импортозамещения могут являться сферы, связанные с фармацевтической и продуктовой безопасностью, а также промышленной безопасностью, в частности, в области топливно-энергетического комплекса.

С точки зрения степени влияния на национальную безопасность к приоритетным сферам реализации политики импортозамещения целесообразно относить продукцию (работы, услуги), в общем объеме потребления которой на территории Российской Федерации значительную долю занимают государственные (муниципальные) закупки.

Наличие совокупной доли государственных (муниципальных) закупок в общем объеме потребления товара (работы, услуги) более 35% может служить критерием, свидетельствующим о возможности влияния государственных (муниципальных) закупок на национальную безопасность, а также оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара (работы, услуги), устранять или затруднять доступ на этот товарный рынок иным хозяйствующим субъектам.

Для реализации целей политики импортозамещения в критически значимых сферах допустимо установление приоритета для отдельных товаров российского происхождения, работ, услуг, выполняемых, оказываемых российскими лицами, по отношению к товарам, происходящим из иностранного государства, работам, услугам, выполняемым, оказываемым иностранными лицами.

Вместе с тем, осуществление мер государственной поддержки в рамках политики импортозамещения целесообразно формировать после всесторонней проработки следующих значимых аспектов:

1) анализ текущей рыночной ситуации, в частности, включающий:

- выявление товаров (работ, услуг) иностранного происхождения, ввозимых (оказываемых) на территорию Российской Федерации в значительных объемах, превосходящих объемы российского производства аналогичных и (или) функционального взаимозаменяемых товаров (работ, услуг), и создающих угрозу для национальной безопасности страны;

- выявление товаров (работ, услуг) российского происхождения, функционального взаимозаменяемых с товарами (работами, услугами), происходящих из иностранных государств, а также установление хозяйствующих субъектов, осуществляющих их производство;

- выявление конкурентных преимуществ иностранных товаров (работ, услуг) по сравнению с российскими аналогами (при их наличии), а также причин и факторов, препятствующих созданию и развитию отечественного производства;

- проведение оценки технологического и экономического потенциала существующих российских предприятий по созданию производств конкурентоспособных товаров (работ, услуг), способных удовлетворить внутренний спрос и превосходящих иностранные аналоги по функциональным и потребительским характеристикам;

2) разработка комплекса мер, направленных на замещение импорта и создание отечественного производства конкурентоспособных товаров (работ, услуг), включающий, в том числе:

- сроки и размеры оказания мер государственной поддержки;

- обоснование введения ограничений и запретов закупки товаров, происходящих из иностранных государств, работ, услуг, выполняемых иностранными лицами;

- оценку ожидаемого экономического эффекта от реализации мер в сфере импортозамещения, в том числе при введении запретов и ограничений на поставку товаров, работ, услуг, происходящих из иностранных государств, и, например, выраженный в росте объемов отечественного производства, повышении качества и конкурентоспособности продукции на экспортных рынках, а также увеличении объемов финансовых поступлений в бюджет Российской Федерации.

С учетом проработки указанных аспектов, при выявлении целесообразности введения запретов, ограничений и условий допуска товаров, происходящих из иностранных государств, работ, услуг, выполняемых иностранными лицами, установление механизма ограничения должно базироваться:

– на временной основе, преимущественно на период, минимально необходимый для реализации проектов по импортозамещению;

– на основе принципа «третий лишний» (за исключением закупки для нужд обороны страны и безопасности государства), при котором ограничение закупки иностранной продукции происходит при условии, что на участие в качестве поставщика подано не менее 2 заявок отечественных производителей, которые удовлетворяют требованиям извещения об осуществлении закупки.

Указанный механизм успешно реализован на примере лекарственных препаратов (постановление Правительства РФ от 30.11.2015 № 1289);

– на недопущении ограничения закупки иностранных товаров (работ, услуг), в том числе на основе принципа «третий лишний», в случаях, когда у российских производителей отсутствуют производственные мощности, достаточные для удовлетворения внутреннего спроса.

Кроме того, целесообразно предусмотреть условия для досрочного прекращения действия механизма ограничения, в том числе при установлении антимонопольным органом неоднократных фактов нарушения антимонопольного законодательства со стороны отечественных производителей продукции.

По мнению ФАС России, основной формой реализации проектов импортозамещения в приоритетных сферах на территории Российской Федерации должна являться модернизация существующего производства и (или) создание предприятий с «нуля» на базе российских технологий и разработок.

В случаях, когда отсутствуют отечественные технологии, реализацию проектов импортозамещения необходимо осуществлять посредством модернизации существующего российского производства на базе иностранных технологий с последующей их передачей российскому партнеру, либо путем локализации иностранного производства с участием российского партнера и освоением им переданных иностранных технологий.

Реализация политики импортозамещения, учитывающая изложенные принципы, будет способствовать развитию добросовестной конкуренции, созданию условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей в качественных и конкурентоспособных по цене российских товарах, работах, услугах, повышению эффективности функционирования российских предприятий, что в конечном итоге приведет к росту российской экономики.

1.1.3 Системные проблемы применения законодательства о закупках

1.1.3.1 Проблемы правоприменения законодательства о контрактной системе

Начало реформирования системы государственного заказа в России было положено в 2005 году с принятием Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 94-ФЗ).

Особенностью данного акта стало то, что этот закон был специальным по отношению к нормам гражданского законодательства, отделяя сферу государственных закупок от диспозитивных гражданско-правовых правоотношений. В свою очередь целью принятия Закона явились обеспечение гласности и прозрачности отбора поставщика, развитие добросовестной

конкуренции в государственном секторе, и, кроме того, предотвращение коррупции и других злоупотреблений в указанной сфере.

Указанные цели были обусловлены необходимостью смены, действовавшей фактически в тот период административно-командной экономической системы на рыночную модель, что обеспечило эффективное расходование бюджетных средств, повышение качества поставляемых для государства товаров, работ, услуг, а также распределение бюджетных средств среди хозяйствующих субъектов на основе принципов равенства и состязательности.

Так, достижениями Закона № 94-ФЗ стали:

- размещение всей информации о закупках на федеральной сайте «в режиме онлайн»;

- установление единых требований к участникам закупок;

- отбор поставщика по заранее известным критериям, доминирующим по весу из которых является цена контракта;

- введение обязанности государственных структур закупать отдельные товары, работы, услуги у субъектов малого предпринимательства, создание особых условий для их участия в закупках;

- введение досудебного порядка обжалования действий заказчика при пятидневном рассмотрении таких жалоб контрольным органом и т.д.

Таким образом, принятие и дальнейшее совершенствование Закона № 94-ФЗ открыло для предпринимателей сферу государственных закупок, сделало ее более привлекательной для участия бизнеса.

Вместе с тем, в связи с необходимость установления специального регулирования не только на стадии отбора поставщика, но и на стадии планирования и исполнения контракта для осуществления контроля полного хозяйственного цикла закупки, на смену Закону № 94-ФЗ был принят Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон № 44-ФЗ).

При этом необходимо отметить, что отдельными положениями Закона № 44-ФЗ сохранены институты, созданные в рамках действия Закона № 94-ФЗ. К таким можно отнести, к примеру, размещение всей информации о закупках в единой информационной системе (на федеральной сайте).

Вместе с тем, по итогам двух лет функционирования контрактной системы, по результатам анализа основных показателей осуществления закупок, в выстроенной системе государственных закупок имеется ряд ключевых проблем, носящих системный характер, препятствующих развитию экономики государственного сектора, в том числе с учетом особенностей внешнеполитических условий.

1. Уход из-под действия Закона № 44-ФЗ путем выделения субсидий подведомственным ГУПам и МУПам.

Статьями 78 – 78.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - БК

РФ) предусмотрена возможность предоставления субсидии, в том числе ГУПам и МУПам, без ограничения видов деятельности в рамках осуществления которой возможно предоставление субсидии.

Указанные обстоятельства на практике привели к уходу заказчиков от применения норм Закона № 44-ФЗ путем передачи бюджетных средств в форме субсидий подведомственным ГУПам и МУПам для закупки ими товаров, работ, услуг для нужд заказчика, в том числе и на весьма конкурентных рынках, например, работы по строительству, закупка лекарственных средств и медизделий.

При этом, расходование соответствующих средств ГУПами и МУПами осуществляется в рамках норм Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее - Закон № 223-ФЗ), содержащего общие принципы осуществления закупок и позволяющего самостоятельно устанавливать порядок закупки и требования к участникам.

Необходимо отметить, что объем объявленных закупок ГУПами и МУПами в рамках Закона № 223-ФЗ в 2015 году превысил 2 трл.рублей, что составляет около 40% от общего объема закупок в рамках Закона № 44-ФЗ. При этом более 95% закупок проводится на неконкурентной основе. К примеру, согласно информации, размещенной в единой информационной системе в сфере закупок (далее — ЕИС), количество способов закупок составляет 3500. При этом, количество операторов электронных площадок, функционирующих в рамках Закона № 223-ФЗ, достигло 160.

Непрозрачность процедур закупок в рамках Закона № 223-ФЗ, различность подходов к участникам закупок и процедурам привели к снижению в 2015 году среднего количества заявок до 1,2 (доклад Минэкономразвития России о результатах мониторинга применения Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»).

2. Увеличение объемов закупок у единственного поставщика.

Согласно информации, содержащейся в докладе Минэкономразвития России о результатах мониторинга применения Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», объем закупок у единственного поставщика в 2015 году увеличился на 18%.

Из объема закупок у единственного поставщика в 44% случаев закупка осуществляется на основании акта Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

В связи с отсутствием порядка подготовки проектов соответствующих актов определение единственных поставщиков зачастую осуществляется на конкурентных рынках (например, в сфере строительства, поставки ГСМ, поставки лекарственных средств и медицинских изделий).

При этом в ряде случаев определенный в качестве единственного поставщика хозяйствующий субъект не является непосредственным производителем или поставщиком объекта закупки.

Проведение конкурентных процедур по многим из объектов закупки, закупаемых в настоящее время у единственного поставщика, позволило бы обеспечить поддержку конкуренции, в том числе субъектам малого предпринимательства, и, как следствие, обеспечить эффективное расходование бюджетных средств.

3. Проведение «бумажного» конкурса при повышении значимости субъективных критериев оценки, в том числе в сфере строительства.

По данным ЕИС в 2015 году в рамках процедур, предусмотренных Законом № 44-ФЗ заключено контрактов на сумму более 5,4 трлн. рублей, из которых в 24% случаев контракты заключены по результатам проведения открытых конкурсов.

При этом с учетом положений распоряжения Правительства РФ от 21.03.2016 № 471-р «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)» отбор подрядчика строительных работ, если НМЦ контракта превышает 150 млн. рублей (для гос.нужд) и 50 млн. рублей (для мун.нужд), также зачастую осуществляется по результатам конкурсов.

Согласно части 2 статьи 51 Закона № 44-ФЗ заявки на участие в конкурсе подаются в бумажной форме.

Пункты 3 и 4 части 1 статьи 32 Закона № 44-ФЗ устанавливают, что при проведении конкурсов могут применяться неценовые критерии оценки, такие как: «качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки» и «квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации».

Порядок оценки заявок на участие в конкурсе, установленный постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1085 «Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», предусматривает возможность применения субъективных критериев оценки заявок со значимостью от 30% до 100%.

Так, например значимость субъективных критериев оценки при закупке работ по строительству составляет 40%, при закупке информационных систем и при отборе экспертной организации – 70%, НИОКР – 80%.

В связи с отсутствием в действующих нормах права раскрытия непосредственно предмета оценки по субъективным критериям, видов подтверждающих документов и порядка оценки, указанные данные определяются

фактически каждым заказчиком самостоятельно.

При этом, например, при осуществлении закупки в сфере строительства при присвоении «0» баллов по субъективным критериям оценки победа возможна исключительно при условии снижения цены контракта более, чем в 3 раза.

Кроме того, в данном случае на участника закупки будут распространяться антидемпинговые меры, предусмотренные статьей 37 Закона № 44-ФЗ, устанавливающие обязанность представления участником, предложившим снижение цены контракта более, чем на 25%, в том числе обеспечения исполнения контракта в размере, в полтора раза превышающем размер обеспечения исполнения контракта, указанный в документации о проведении конкурса.

Так, по данным Минэкономразвития России, в 2015 году по сравнению с 2014 годом количество закупок, проводимых в форме конкурса, уменьшилось на 25%, вместе с тем объем бюджетных средств, расходуемых данным способом увеличился на 4%. При этом за период I – III кв. 2015 года при закупках строительных работ доля закупок с одним участником составила: Электронный аукцион – 17%; Открытый конкурс – 28%; Конкурс с ограниченным участием – 65%. По итогам конкурсов на строительство и содержание дорог расторгается каждый 9 контракт.

Указанные обстоятельства имеют своим результатом низкую привлекательность проводимых конкурсов, по существу превращая конкурсы в «узаконенный» способ отбора «нужного» исполнителя при отсутствии гарантии качества исполнения контракта.

4. Одностороннее расторжение контрактов по инициативе заказчика, в том числе на основании экспертного заключения.

Закон № 44-ФЗ устанавливает право заказчика принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта по основаниям, предусмотренным Гражданским кодексом Российской Федерации для одностороннего отказа от исполнения отдельных видов обязательств, при условии, если это было предусмотрено контрактом (часть 9 статьи 95).

При этом каждый заказчик вправе самостоятельно определить основания для одностороннего расторжения контракта, а также расторгнуть контракт на основании результатов проведенной экспертизы поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги.

В случае указанного одностороннего расторжения контракта, сведения о поставщике (подрядчике, исполнителе) подлежат включению в реестр недобросовестных поставщиков (далее – РНП).

Вместе с тем, Закон № 44-ФЗ не содержит требований к лицам, отбираемым в качестве экспертов (экспертной организации), и их ответственности за результаты проведенной экспертизы.

Кроме того, отбор экспертной организации осуществляется заказчиком по результатам конкурса с возможностью применения субъективных критериев

оценки со значимостью до 70%.

Прием и оплата услуг эксперта осуществляется заказчиком по общим правилам приема результатов исполненного контракта, а, значит, принимается только «нужный» заказчику результат.

На основании изложенного, возрастает риск увеличения коррупции на стадии исполнения контракта, обусловленный возможностью заказчика оказывать давление на исполнителя по контракту по средствам угрозы одностороннего расторжения контракта и включения сведений о данном участнике в РНП.

Так, по данным Минэкономразвития России за I-III кв. 2015 по сравнению с аналогичным периодом 2014 года количество расторжения контрактов по соглашению сторон увеличилось на 10%, а расторжение контрактов по решению суда отсутствует.

5. Отсутствие эффективной системы поддержки СМП.

Статьей 30 Закона № 44-ФЗ установлено, что в объеме закупок у субъектов малого предпринимательства (далее — СМП) учитываются контракты, заключенные с участником, не являющимся СМП, условием исполнения которых является привлечение к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа СМП.

По данным Минэкономразвития России объем закупок, размещенных у СМП за период I-III кв. 2015 года составил 17,5%.

Вместе с тем, нормы Закона № 44-ФЗ не содержат механизма отбора и администрирования привлечения при исполнении контракта СМП в качестве субподрядчика, а также не содержат запрета привлечения в качестве соисполнителей по контракту СМП, аффилированных с генеральным подрядчиком.

В результате анализа вышеуказанных фактов становится очевидным, что контрактная система требует кардинальных перестроений, без которых показатели эффективности осуществления закупок будут только падать, а экономика государственного сектора не будет работать на развитие конкурентной среды, повышение качества поставляемых для населения товаров, работ, услуг.

6. Снижение прозрачности правил проведения торгов приводит к росту картелей.

Картели являются высоколатентными правонарушениями при ежегодных объемах государственных закупок свыше 24 триллионов рублей, закупок государственных компаний свыше 17 триллионов рублей, ущерб от сговоров на торгах можно оценивать в сотни миллиардов рублей.

В 2015 ФАС России было возбуждено 409 дел о нарушении ст. 11 Закона о защите конкуренции (в 2014 году таких дел было 243, рост составил + 68,3%), в том числе по сговорам на торгах – 232 дела (в 2014 году - 134, рост составил + 73,1%). В общей структуре удельный вес картелей с целью поддержания цен на торгах превышает 82%. При этом количество конкурентных процедур, прошедших в условиях сговора исчисляется тысячами, так как каждое

антимонопольное дело включает в себя десятки, а в некоторых случаях, сотни эпизодов (неконкурентных торгов).

Рост числа выявленных нарушений статьи 11 Закона о защите конкуренции в 2015 году объясняется несовершенностью системы государственного заказа, а также желанием хозяйствующих субъектов избежать конкуренции за доступ к государственным ресурсам всеми, в том числе, незаконными способами.

Таким образом, в сегодняшней экономической ситуации, когда требуется рациональное и эффективное расходование бюджетных средств, возрастает необходимость системной борьбы с антиконкурентными соглашениями и, в первую очередь, со сговорами на торгах.

При таких обстоятельствах картели можно оценивать, как одну из угроз национальной безопасности страны в сфере экономики.

В современных условиях противодействие картелям и иным антиконкурентным соглашениям требует взаимодействия антимонопольных, правоохранительных, контрольных и надзорных органов.

ФАС России ведется целенаправленная работа по выявлению и пресечению деятельности картелей практически во всех секторах российской экономики, в том числе, в отраслях, имеющих стратегическое значение: государственный оборонный заказ, добыча и реализация природных ресурсов, обеспечение населения медикаментами и продуктами питания, государственные закупки и закупки компаний с государственным участием.

В результате анализа вышеуказанных фактов становится очевидным, что контрактная система требует кардинальных перестроений, без которых показатели эффективности осуществления закупок будут только падать, а экономика государственного сектора не будет работать на развитие конкурентной среды, повышение качества поставляемых для населения товаров, работ, услуг.

1.1.3.2 Проблемы правоприменения законодательства о закупках государственными компаниями и субъектами естественных монополий

1. Закон № 223-ФЗ не содержит регламентации случаев закупки у единственного поставщика.

Законом № 223-ФЗ предусмотрено право заказчиков осуществлять закупку товаров, работ, услуг путем проведения конкурсов и аукционов, а также иными способами. При этом, заказчик вправе закупать любые товары, работы, услуги у единственного поставщика по своему усмотрению.

Это привело к тому, что доля закупок у единственного поставщика в 2015 году составила 41,3%.

2. Закон № 223-ФЗ не содержит закрытого перечня видов, способов закупок и регламентации выбора способа закупок, что приводит к сокрытию реального числа закупок у единственного поставщика.

Закон № 223-ФЗ предусмотрено право заказчиков осуществлять закупку

товаров, работ, услуг не только путем проведения конкурсов и аукционов, но и иными способами, целью которых на практике зачастую становится сокрытие закупок у единственного поставщика.

Так, на официальном сайте насчитывается более 2700 видов способов закупок (например, «закупка на основе долгосрочных договоров», «без проведения торгов», «чрезвычайные закупки», «безальтернативный выбор», «без рассмотрения конкурирующих предложений», «без проведения торгов: выбор предложений из сводного прайс-листа»). Вместе с тем, гражданское законодательство определяет лишь две формы заключения договора на конкурентной основе – конкурс и аукцион.

Доля закупок, размещенных иными способами (в том числе «скрытые» закупки у единственного поставщика), почти равна количеству закупок у единственного поставщика и составила в 2015 году 54,2%.

Таким образом, законодательная возможность заказчика самостоятельно определять наименование способа закупок ведет к сокрытию реального объема закупок, осуществляемых у единственного поставщика.

В действительности доля закупок у единственного поставщика в значительной степени превышает 50% от общего объема закупок, то есть как минимум каждый 2 договор заключается с единственным поставщиком.

3. Закон № 223-ФЗ не содержит регламентацию процедур закупок, критериев оценки заявок, исчерпывающего перечня требований к участникам закупок и отбора победителя, что приводит к реальному участию в закупке одного участника.

Согласно статистике, размещенной на официальном сайте, среднее число заявок, допущенных на участие в закупке, с момента вступления в силу Закона № 223-ФЗ по настоящее время не превысило одной заявки. При этом, среднее количество конкурентных процедур в 2015 году, по сравнению с 2014 сократилось, количество закупок у единственного поставщика возросло.

Причинами низкой конкуренции на закупочных процедурах в первую очередь является:

- отсутствие в Законе № 223-ФЗ требований к описанию предмета договора, позволяющего сформировать любому участнику закупки заявку в соответствии с потребностями заказчика (отсутствие проектной документации, определение объекта закупки самим участником в рамках исполнения договора);
- отсутствие в Законе № 223-ФЗ регламентированного порядка оценки заявок, отбора победителя, что приводит к отбору победителя, предложившего наибольшую цену договора;
- отсутствие законодательной регламентации содержания протокола оценки заявок, что не позволяет определить кто и каким образом начислил баллы.

Таким образом, нормы Закона № 223-ФЗ позволяют заказчикам выбрать «своего» поставщика, в том числе оставив его единственным в закупке.

4. Проведение закупок на сайтах операторов электронных площадок, аффилированных с заказчиком.

В Законе № 223-ФЗ и подзаконных актах отсутствуют требования к операторам электронных площадок и механизмы, препятствующие проведению закупок на аффилированных электронных площадках. Зачастую закупки проводятся на площадках, являющихся фирмами-однодневками. Указанное также приводит к тому, что большинство закупок, проводимых на сайтах операторов электронных площадок признаются несостоявшимися по причине участия в закупке одной организации.

В результате отсутствия должной регламентации в Законе № 223-ФЗ проведения закупок и отсутствия механизмов осуществления полноценного контроля, экономия денежных средств при осуществлении закупочной деятельности в 2015 году составила 1,6 %.

Вместе с тем, по закупкам, осуществленным в соответствии с Законом о контрактной системе, многие механизмы которого необходимо реформировать, экономия бюджетных средств в 2015 году составила 6,8% (145 млрд руб.).

1.1.4 Состояние системы распределения имущества, имущественных прав и природных ресурсов в Российской Федерации

В Российской Федерации распределение имущества, имущественных прав и природных ресурсов осуществляется, в том числе путем проведения торгов. Вместе с тем основной проблемой такого распределения имущества, прав и ресурсов является отсутствие системного подхода.

Так, в настоящее время проведение обязательных в силу законодательства Российской Федерации торгов регулируется порядка 50 нормативными правовыми актами, такими как Лесной кодекс Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации, Закон о несостоятельности (банкротстве), Закон о приватизации, об исполнительном производстве и иные).

В каждом из указанных актов предусмотрены отдельный порядок информационного обеспечения, требования к оформлению заявок, основания допуска/недопуска к торгам, сроки и порядок заключения договоров по результатам торгов. Кроме того, отсутствует возможность проведения электронных торгов, а если такая возможность существует, то отсутствуют единые требования к операторам электронных площадок. В ряде актов не предусмотрена возможность размещения информации о торгах на едином сайте www.torgi.gov.ru. Отсутствуют простые и администрируемые процедуры проведения торгов, что позволяет организаторам торгов и (или) претендентам на участие в таких торгах трактовать закон в свою пользу.

Подобное многообразие процедур обязательных в силу законодательства

Российской Федерации торгов приводит к формированию неоднозначной правоприменительной практики, что, в свою очередь, негативно влияет на развитие конкуренции, эффективность распределения имущества, прав и ресурсов, а также способствует развитию коррупции.

Для решения сложившейся ситуации ФАС России предпринял ряд мер, направленных на публичность проводимых торгов и предупреждение злоупотреблением правом органами власти, органами местного самоуправления и специализированными организациями.

Так, в 2012 году была введена статья 18^1 Закона о защите конкуренции, позволяющая уполномоченному органу оперативно реагировать на нарушение процедуры торгов, а также восстанавливать нарушенные права и законные интересы хозяйствующих субъектов. Механизм оперативного обжалования позволил выявлять и устранять нарушения до завершения процедуры торгов, а также исключить дальнейшее преследование лиц, которые стали победителями торгов.

В целях обеспечения доступности информации о торгах, а также повышения прозрачности процедур торгов в 2011 году был создан единый информационный источник об обязательных в силу законодательства Российской Федерации торгах на базе сайта www.torgi.gov.ru. Создание единого государственного портала повлияло на увеличение количества участников торгов и, как следствие, стимулированию конкуренции за приобретение того или иного имущества (права).

Вместе с тем развитие указанных направлений не позволяет в полной мере нивелировать негативную практику процедурных нарушений без совершенствования законодательной базы.

По мнению ФАС России, российское законодательство нуждается в «перезагрузке», путем внедрения единой универсальной процедуры проведения торгов в случаях, когда проведение таких торгов является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, предусмотрев при этом возможность проведения электронных торгов на едином перечне электронных торговых площадок.

Так, в целях приведения к единообразию применение порядка проведения обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов необходимо предусмотреть универсальную процедурную часть, включающую в себя основные постулаты, не зависящие от отраслевого законодательства, такие как: срок, состав и порядок размещения информационного сообщения; возможность проведения торгов в электронной форме и перечень электронных площадок, на которых будут проводиться указанные торги; требования к участникам торгов, определяющие их правоспособность; закрытый перечень оснований отказа в допуске к участию в торгах; порядок отбора победителя торгов; сроки и порядок заключения договоров по результатам торгов. И специальную часть, которая регулируется отраслевым законодательством, а

именно: обязательность и форма проведения торгов; дополнительные требования к участникам торгов; требования к договору и его существенным условиям; перечень случаев, когда передача соответствующих прав возможна без проведения торгов.

Указанные изменения в законодательстве позволят существенно сократить имеющиеся в настоящий момент барьеры для предпринимателей и физических лиц в приобретении имущества и имущественных прав, что должно способствовать развитию конкуренции, обеспечению равного доступа к ограниченным ресурсам и предупреждению антиконкурентных действий органов власти и органов местного самоуправления.

1.1.5 Неэффективное тарифное регулирование

Неэффективное тарифное регулирование в отраслях естественных монополий способно создавать угрозу для конкуренции. В определенных случаях неверно установленные тарифы могут оказывать негативное влияние как на регулируемый вид деятельности, так и на смежные рынки, и приводить к потерям для покупателей. Уровень тарифов для конечных потребителей, также как и тарифов на использование ключевых инфраструктурных мощностей (essential facilities), влияет на стимулы для входа в отрасль новых участников, в то время как вход является необходимым условием успеха реформы.

Ведомства, в полномочия которых в 90-е годы входило регулирование тарифов, ввиду ряда причин, в особенности политических, не могли сохранить независимость от монополий. Примечательно, что уже в рамках указанного периода возникла необходимость перехода от затратных методов регулирования тарифов к методам, ориентированным на **анализ рынка,** в связи с чем при создании министерства по антимонопольной политике было решено передать ему функции тарифного регулирования. Проведенные им реформы носили проконкурентный характер: была введена гибкая шкала тарифов на плацкартные пассажирские железнодорожные перевозки в зависимости от спроса, а также был принят ряд решений о дерегулировании тарифов.

С 2004 года система управления тарифами снова поменялась. Функции тарифного регулирования были переданы тарифному регулятору – Федеральной службе по тарифам (ФСТ России). И по прошествии более чем десятилетнего периода, стало очевидно, что регулируемые монополии представляют собой негативное явление для экономики, в том числе и ввиду неудачной модели тарифного регулирования. Например, тарифы на услуги по передаче электроэнергии росли вдвое быстрее нерегулируемых цен в секторе электроэнергетики. Потребители несли издержки в виде растущих тарифов, а инфраструктура не обновлялась. На сегодняшний день тарифное регулирование вернулось к антимонопольному органу, который должен стать инструментом

повышения эффективности монополий, снижения издержек экономики и стимулирования конкуренции. Необходимой же тому предпосылкой является, прежде всего, выявление проблем в сфере тарифного регулирования и поиск способов их разрешения.

Как отмечалось ранее, уже в 90-х годах 20 века возникла необходимость перехода от затратных методов регулирования тарифов к современным методам, ориентированным на **анализ рынка.** Очевидно, что и сегодня процедура анализа рынка должна стать обязательным и ключевым этапом принятия решений о введении, изменении и прекращении регулирования тарифов и осуществляться в соответствии с требованиями Закона о защите конкуренции. К сожалению, в настоящее время распространены *случаи применения тарифного регулирования при наличии условий конкуренции*, и наоборот, когда *в отсутствие конкуренции тарифное регулирование не применяется*. Не вызывает сомнений, что решения о введении, изменении или прекращении регулирования тарифов должны приниматься на основе анализа рынка. Там, где нет условий для конкуренции, там должна применяться эффективная система тарифообразования: гибкая, ориентированная на стратегические цели, способствующая привлечению инвестиций, защищающая интересы потребителей не только в краткосрочном, но и в долгосрочном плане.

На данном этапе не удалось обеспечить повышение эффективности регулирования с сокращением в последующем естественно-монопольных сфер деятельности и, соответственно, с постепенным замещением прямого регулирования (в том числе, посредством установления тарифов) на рыночные методы регулирования (в том числе, методы антимонопольного регулирования и контроля). В связи с чем, среди множества актуальных проблем в сфере тарифного регулирования вопрос о целесообразности реформирования монопольных структур и защите конкуренции занимает не последнее место. Прежде всего необходимо исследовать **состояние и перспективы развития действующего законодательства о естественных монополиях.**

Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (далее также – Закон о естественных монополиях) уже не отвечает тем требованиям, ради которых он принимался и, более того, вступает в противоречие с постоянно меняющимся гражданским и антимонопольным законодательством, в связи с чем в настоящее время часто обсуждается вопрос о реформировании Закона о естественных монополиях.

По статистике нарушения антимонопольного законодательства на рынках в важнейших инфраструктурных сферах составляют примерно 85% от общего количества таких нарушений антимонопольного законодательства, как злоупотребление доминирующим положением, и почти половина из них приходится на сферы естественных монополий.

Другой проблемой является **отсутствие системности и единства законодательства, посвященного вопросам тарифного регулирования.**

Очевидно, что рассматриваемая сфера является одним из наиболее важных вопросов общественной и государственной жизни, а, следовательно, основные принципы и подходы к установлению и регулированию тарифов должны быть закреплены в таком нормативном правовом акте, как закон, в то время как подзаконные нормативные правовые акты должны приниматься на основе и во исполнение законов. Однако на сегодняшний день можно констатировать, что нормы права, посвященные тарифному регулированию, содержатся преимущественно в подзаконных нормативных актах, что является существенным недостатком юридической техники, приводит к проблемам в процессе правоприменения и негативно отражается на деятельности хозяйствующих субъектов и развитии экономики в целом.

Если же говорить о **содержании действующих подзаконных нормативных актов** в сфере тарифного регулирования, то зачастую не представляется возможным прийти к их однозначному толкованию, что равнозначно невозможности правильного и единообразного применения указанных норм. Это зачастую ведет к дискриминации регулируемых организаций со стороны органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов).

Другая проблема - **рост тарифов естественных монополий**, который традиционно считается одной из наиболее существенных преград для развития бизнеса. Это прямой удар по конкурентоспособности, как отдельных отраслей, так и российской экономики в целом.

Согласно данным Министерства экономического развития Российской Федерации, динамика роста тарифов по отдельным отраслям с 2000 года характеризует принимаемые регуляторные решения в соответствующих периодах. В целом рост тарифов за 2000-2014 год оказался выше показателей инфляции. При этом, инфляция за указанный период составила 399% (рост цен в 5 раз). Тарифы на электроэнергию увеличились в 9 раз, на газ – в 13 раз, на тепловую энергию в 25 раз, на услуги водоснабжения и водоотведения в 32 раза. Наименьший рост – в электроэнергетике, что связано с развитием оптового рынка и государственным регулированием данной сферы на федеральном уровне. В сферах водоснабжения и теплоснабжения показатели роста тарифов превысили уровень инфляции в 8 и 6 раз соответственно.[6]

В соответствии с данными Федеральной службы государственной статистики, за период с 2011 года по 2015 год рост тарифа в сфере горячего водоснабжения (за $м^3$) превысил темп роста уровня инфляции примерно на 7 % (при уровне инфляции около 50 % за период с 2011 года по 2015 год рост тарифа составил около 57%). За 2015 год рост тарифа в сфере холодного водоснабжения (за $м^3$) составил около 13% при уровне инфляции 12,9 %.

Повышение тарифов обосновывается российскими естественными

[6] Письмо Министерства экономического развития от 04.04.2016 № 9473-ИР/6074.

монополиями необходимостью аккумулировать средства на развитие и инвестиции. В последние годы регулирование было сведено к индексации тарифов, а баланс интересов монополий и потребителей постоянно нарушался не в пользу потребителей. Более того, действующее законодательство *не содержит эффективного стимула к снижению затрат субъектов естественных монополий*. Необходимо разработать программы по снижению издержек в области эксплуатационных затрат, инвестиционных затрат и финансово-хозяйственной деятельности, необходимо разрушить связь между ростом регулируемых тарифов и ростом издержек регулируемых компаний.

Стоит отметить, что в действующем законодательстве отсутствуют ограничения, которые бы препятствовали **злоупотреблению регулируемой организацией правом**, выражающемся в уходе от учета результатов деятельности за прошедший период регулирования (по результатам которого необходимо исключение средств из НВВ) путем прекращения регулируемой деятельности и **передачи имущества** (электрические, водные, тепловые сети), **в аренду другому лицу** (в том числе аффилированному лицу).

Кроме того, злоупотребление может быть осуществлено за счет увеличения конечной стоимости арендованного имущества посредством его передачи в субаренду, что приводит к завышению расходов регулируемой организации, закладываемых в тариф.

Заслуживает внимания и то, что на сегодняшний день **отсутствует единый порядок утверждения инвестиционных программ.** Инвестиционные программы утверждаются не только органами тарифного регулирования, но и иными органами исполнительной власти. При этом затраты на инвестиции закладываются в тариф.

Указанная проблема существует как на федеральном, так и на региональном уровне.

В частности, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 01.12.2009 № 977 «Об инвестиционных программах субъектов электроэнергетики» инвестиционные программы субъектов электроэнергетики утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти и (или) органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а именно - Министерством энергетики Российской Федерации.

Если говорить о региональном уровне, то, например, в республике Татарстан, в Воронежской области инвестиционные программы утверждаются Министерством строительства, архитектуры и ЖКХ республики Татарстан и Департаментом жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Воронежской области соответственно. Однако очевидно, что необходимо учитывать соотношение необходимости инвестиционных проектов и возможности потребителей их оплачивать.

Применительно **к учету расходов регулируемой организации** в действующем законодательстве также существуют пробелы. Так, отсутствуют

критерии определения экономической обоснованности создаваемых резервов и перечня предоставляемых регулируемой организацией документов. Кроме того, нормативными правовыми актами не установлен порядок расчета размера учитываемых в регулируемых тарифах расходов на оплату процентов по кредитам.

Если говорить об отраслевых проблемах в сфере тарифного регулирования, необходимо отметить следующее.

Некоторые проблемы неэффективного тарифного регулирования в сфере электроэнергетики

1. Проблемы Rab-регулирования.

В числе наиболее актуальных проблемных вопросов регулирования тарифов в электроэнергетике необходимо отметить величину накопленного в течение долгосрочного периода регулирования перераспределения необходимой валовой выручки, производимого в целях сглаживания роста тарифов, территориальных сетевых организаций, в отношении которых применяется метод доходности инвестированного капитала (метод Rab). Первый долгосрочный период регулирования территориальных сетевых организаций, в отношении которых применяется метод Rab, завершается в 2017 году. Возврат территориальным сетевым организациям величины "сглаживания", накопленной до 2017 года, за один (последний) год долгосрочного периода регулирования не представляется возможным, поскольку приведет к резкому росту тарифов.

При этом данный вопрос является системным, так как в части субъектов Российской Федерации решение данного вопроса возможно за счет продления долгосрочного периода регулирования, в остальных регионах решение данного вопроса требует дополнительных мероприятий, так как продление долгосрочного периода только усугубляет сложившуюся ситуацию из-за снижения величины полезного отпуска конечным потребителям.

Очевидно, что переход на установление тарифов на услуги по передаче электроэнергии был реализован без надлежащей проработки долгосрочных инвестиционных программ регулируемых субъектов, без их разбивки и оптимизации по инвестиционным проектам, без обязательств по реализации, без ориентирования на достижение требуемых параметров эффективности, надежности, качества.

Требуется проработка вопроса о сокращении величины накопленного "сглаживания" и возможности перехода с метода Rab-регулирования на метод долгосрочной индексации с "заморозкой" величины накопленного сглаживания, анализа его экономической обоснованности и возврата данной величины в более длительном периоде.

2. Перекрестное субсидирование.

За 2015 год величина перекрестного субсидирования населения прочими потребителями в тарифах на услуги по передаче электрической энергии составляла 219,8 млрд. рублей.

Снижение полезного отпуска территориальных сетевых организаций по ряду субъектов Российской Федерации, связанного с прекращением действия механизма «последней мили» (аренда ТСО объектов ЕНЭС) с целью возложения бремени расходов на содержание региональных сетей на крупных потребителей, электроснабжение которых осуществляется от сетей ЕНЭС), повлекло рост величины перекрестного субсидирования в ряде субъектов Российской Федерации.

Целесообразно разработать и утвердить график снижения величины перекрестного субсидирования населения, а также механизм изменения (в том числе перераспределения без изменения итоговой величины по Российской Федерации) предельных величин перекрестного субсидирования населения (приложение № 6 к Основам ценообразования).

3. Недополучение выручки территориальными сетевыми организациями на Северном Кавказе в связи со сверхнормативными потерями электрической энергии.

По Республикам Северного Кавказа сложилась отрицательная ситуация по вопросам формирования тарифов на услуги по передаче электрической энергии, учитывая ситуацию со сверхнормативными потерями в электрических сетях. Превышение фактических потерь над нормативным уровнем составляет: по Республике Дагестан – 44%, по Республике Ингушетия – свыше 100%, по Кабардино-Балкарской Республике – 26%, по Республике Северная Осетия-Алания – 40%, по Чеченской Республике – 82%.

Некоторые проблемы неэффективного тарифного регулирования в сфере жилищно-коммунального хозяйства (далее также – ЖКХ).

Развитие отраслей жилищно-коммунального хозяйства до 1 января 2016 года осуществлялось в рамках действовавших отраслевых ограничений, реализуемых путем утверждения на федеральном уровне предельных (минимальных и (или) максимальных) уровней тарифов на тепловую энергию (мощность), поставляемую теплоснабжающими организациями потребителям, и предельных индексов изменения тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения.

В настоящее время предельные тарифы на федеральном уровне в сфере тепло- и водоснабжения не устанавливаются, регионы полностью самостоятельны в принятии таких решений, за исключением полномочия ФАС России по установлению предельных (минимальных и (или) максимальных) уровней тарифов на тепловую энергию (мощность), производимую в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии источниками тепловой энергии с установленной генерирующей мощностью производства электрической энергии 25 мегаватт и более в среднем по субъектам Российской Федерации.

Учитывая, что Федеральным законом от 28.12.2013 № 417-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и в отдельные

законодательные акты Российской Федерации» был введен комплексный механизм ограничения повышения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги (холодное и горячее водоснабжение, водоотведение, электроснабжение, газоснабжение, отопление), потребность в отдельном ограничении роста тарифов на тепловую энергию (мощность), производимую в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии источниками тепловой энергии с установленной генерирующей мощностью производства электрической энергии 25 мегаватт и более, отсутствует, **соответствующее полномочие должно быть исключено**.

Также, в связи с массовым переходом с 01.01.2016 регулируемых организаций к долгосрочному тарифному регулированию (по информации, представленной в адрес ФАС России органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области регулирования тарифов, доля принятых долгосрочных тарифных решений на 2016 год от общего количества решений составляет – 84,6%, в том числе по сферам деятельности: в сфере теплоснабжения - 86,9%, в сфере водоснабжения – 82,2%, в сфере водоотведения и очистки сточных вод – 85%.) особую актуальность приобрели вопросы методологического обеспечения долгосрочного тарифного регулирования, организации инвестиционного планирования, обеспечения гарантий возврата инвестиций при достижении экономического эффекта для потребителей услуг, в том числе:

1. Исключение нормативного уровня прибыли из долгосрочных параметров регулирования тарифов в сфере теплоснабжения, а также уточнение порядка его расчета. Соответствующие изменения будут способствовать решению проблемы финансирования и обеспечения возврата займов и кредитов, привлекаемых на реализацию инвестиционных программ в случае их утверждения в течение долгосрочного периода регулирования и стимулированию регулируемых организаций к утверждению в установленном порядке инвестиционных программ.

Ранее соответствующие изменения были приняты в сфере водоснабжения и водоотведения.

2. Возможность сохранения у регулируемой организации экономии средств, достигнутой в результате реализации мероприятий по смене видов основного и (или) резервного топлива на источниках тепловой энергии.

Кроме того, действующее законодательство, регулирующее порядок расчета платы за подключение к системам теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, также нуждается в доработке.

В частности, необходимо урегулировать такие вопросы, как введение возможности корректировки установленной платы за подключение, возможности расчета платы за подключение к системам теплоснабжения, в том числе, с учетом протяженности строимых (реконструируемых) тепловых сетей, совершенствование подходов к учету инвестиционных составляющих, в том числе связанных с перспективным развитием, в плате за подключение.

Безусловно, сфера тарифного регулирования представляет собой сложный

комплекс правоотношений, в связи с чем вышеуказанные несовершенства в рассматриваемой сфере являются лишь отдельными, наиболее актуальными аспектами проблемы неэффективного тарифного регулирования в целом.

Очевидно, что для улучшения сложившейся ситуации в сфере тарифного регулирования требуется **принятие целого комплекса мер**, среди которых можно выделить следующие:

1) системные усовершенствования законодательства о естественных монополиях, в частности, путем:

- расширения спектра методов тарифного регулирования;
- принятия процедур, обязательных при реализации метода установления долгосрочных тарифов, а также метода RAB;
- анализ рынка должен стать ключевым этапом принятия решения о введении, изменении и прекращении регулирования тарифов;
- детальная регламентация процедур принятия и обжалования решений по тарифам;

2) совершенствование системы долгосрочных и краткосрочных договоров как в сферах естественных монополий, так и в сопряженных с ними сферах;

3) повышение эффективности функционирования отраслевых коммерческих инфраструктур;

4) совершенствование стандартов раскрытия информации, учета затрат и доходов, статистической отчетности по видам деятельности;

5) совершенствование программных документов по повышению эффективности естественных монополий и развитию конкуренции в сопряженных с ними сферах;

6) принятие решений по дерегулированию в отдельных сферах с развитой конкуренцией;

7) недискриминационный доступ в сферах естественных монополий и сопряженных с ними сферах и инфраструктуре;

8) совершенствование системы и структуры органов контроля и регулирования

Не вызывает сомнения то обстоятельство, что для внедрения конкуренции важное значение имеет *установление цен тарифов на экономически обоснованном уровне*. В то же время открытие для конкуренции и свободного ценообразования отдельных сегментов рынка, выделяемых из ранее монопольных сфер, задает ценовые ориентиры для регулируемых сегментов. Важно, чтобы контроль соблюдения требований антимонопольного законодательства был встроен как в механизмы формирования программ реформирования, так и в механизмы сопровождения реформ. Он должен быть направлен как на пресечение, так и на предупреждение нарушений антимонопольного законодательства, а также на развитие рынков. В потенциально конкурентных сферах деятельности необходимое обеспечение интересов производителей и

потребителей может быть достигнуто рыночными инструментами. Важное значение при этом придается применению гибких тарифных схем и сочетанию мер тарифного регулирования и антимонопольного контроля.

Таким образом, на сегодняшний день приоритетными задачами представляются устранение существующих юридических пробелов, реформирование законодательства, затрагивающего вопросы тарифного регулирования, что в конечном итоге должно способствовать поиску наиболее удобной и отвечающей потребностям общества модели тарифного регулирования.

1.1.6 Оценка состояния конкуренции в регионах

Неоднородные экономические условия в субъектах Российской Федерации обуславливают различие в подходах к развитию того или иного региона России. Многоотраслевые и депрессивные регионы, регионы дотационные и регионы-доноры, логистические особенности субъекта Российской Федерации и многое другое определяют условия инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации. Вместе с тем, потенциал развития каждого отдельно взятого региона в немалой степени зависит также и от наличия условий для экономического развития и в первую очередь, от состояния конкурентной среды в регионе.

Выступая в ходе юбилейного заседания коллегии Федеральной антимонопольной службы, Президент Российской Федерации В.В. Путин сказал: «Нужно обратить самое серьезное внимание на развитие конкурентной среды и на местах – в субъектах Российской Федерации, муниципалитетах… Речь не только о том, чтобы пресекать отдельные злоупотребления монополистов, не допускать решений, которые препятствуют свободной торговле. Нужно в целом работать над системным улучшением условий для развития бизнеса».

Оценка интенсивности конкуренции и состояния конкурентной среды в субъектах Российской Федерации

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 27.04.2012 № Пр-1092 Федеральная антимонопольная служба доработала методику и сформировала рейтинг субъектов Российской Федерации по степени интенсивности конкуренции и состоянию конкурентной среды (далее – Рейтинг).

Расчет Рейтинга основан на построении ряда вспомогательных рейтингов (рангов), сгруппированных по следующим системам показателей:

1. Макроэкономические показатели (на основе данных государственного статистического наблюдения и ведомственной отчетности ФНС России).

Принимались во внимание такие показатели (в статике и динамике) как количество коммерческих организации на душу населения, количество предпринимателей на душу населения, миграция и численность населения

региона, исходя из того, что относительно большее число хозяйствующих субъектов и лучшая динамика появления на рынке новых хозяйствующих субъектов косвенным образом свидетельствуют о лучшем состоянии конкурентной среды в регионе.

2. Статистические данные об уровне нарушений антимонопольного законодательства, а именно: «Количество заявлений о нарушении антимонопольного законодательства, поступивших в территориальные органы ФАС России от граждан и организаций в расчете на одного хозяйствующего субъекта» (косвенно характеризует состояние законности в сфере защиты конкуренции) и «Количество дел о нарушении антимонопольного законодательства, возбужденных территориальными органами ФАС России в расчете на одного хозяйствующего субъекта» (косвенно характеризует уровень добросовестности конкурентных отношений).

Вспомогательный рейтинг формируется на основе ведомственной отчетности ФАС России.

3. Состояние конкуренции на сопоставимых товарных рынках, географические границы которых, как правило, совпадают с границами субъектов Российской Федерации.

Вспомогательный рейтинг формируется на основе аналитических отчетов по результатам исследований состояния конкурентной среды на отдельных товарных рынках Российской Федерации, проведенных в 2015 году — I квартале 2016 года, которые содержат характеристику экономической концентрации и выводы о состоянии конкуренции по каждому из субъектов Российской Федерации. Для оценки состояния конкуренции на сопоставимых товарных рынках использовались результаты анализа состояния конкуренции отдельных товарных рынков, проведенных ФАС России:

- Рынок автомобильных бензинов АИ92 (розница);
- Рынок автомобильных бензинов АИ95 (розница);
- Рынок дизельного топлива (розница);
- Рынок ОСАГО;
- Рынок мяса домашней птицы.

4. Результаты опроса Росстатом хозяйствующих субъектов о состоянии конкурентной среды в ряде отраслей (строительство, розничная торговля, оптовая торговля).

При проведении опросов перед респондентами (хозяйствующими субъектами были поставлены следующие вопросы:

- антиконкурентных действий органов государственной власти и местного самоуправления стало меньше?
- доступность услуг естественных монополий возросла?
- состояние конкурентной среды улучшилось?
- уровень недобросовестной конкуренции снизился?
- уровень ненадлежащей рекламы снизился?

5. При формировании Рейтинга за 2015 год по сравнению с предыдущим годом использовались показатели, установленные в приложении к Стандарту развития конкуренции в субъектах Российской Федерации, утвержденному распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.09.2015 № 1738-р (далее также – Стандарт) – проанализирована степень достижения числовых значений целевых показателей на рекомендованных Стандартом социально значимых рынках и при реализации системных мероприятий по развитию конкурентной среды в субъекте Российской Федерации.

Представляется целесообразным в настоящем докладе Рейтинг отразить в виде групп субъектов Российской Федерации, согласно суммам рангов (суммам вспомогательных рейтингов по каждому из вышеуказанных показателей с учетом коэффициентов), полученным субъектами Российской Федерации при формировании Рейтинга.

Рейтинг групп субъектов Российской Федерации

№ группы	Сумма рангов	Субъекты Российской Федерации
1	14-18	Новосибирская область, Самарская область, г. Москва, г. Санкт-Петербург
2	21-55	Республика Адыгея, Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Крым, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия - Алания, Республика Татарстан, Республика Тыва, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика – Чувашия, Алтайский край, Забайкальский край, Камчатский край, Краснодарский край, Красноярский край, Пермский край, Приморский край, Ставропольский край, Хабаровский край, Архангельская область, Астраханская область, Белгородская область, Брянская область, Владимирская область, Волгоградская область, Вологодская область, Воронежская область, Ивановская область, Иркутская область, Калининградская область, Калужская область, Кемеровская область, Кировская область, Костромская область, Курская область, Липецкая область, Магаданская область, Московская область, Мурманская область, Нижегородская область, Новгородская область,

		Омская область, Оренбургская область, Орловская область, Пензенская область, Псковская область, Ростовская область, Рязанская область, Саратовская область, Сахалинская область, Свердловская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тверская область, Томская область, Тульская область, Тюменская область, Ульяновская область, Челябинская область, Ярославская область, г. Севастополь, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ
3	62-67	Амурская область, Курганская область, Ленинградская область, Еврейский автономный округ, Ненецкий автономный округ, Чукотский автономный округ

В первую группу, наиболее успешную с точки зрения интенсивности конкуренции и состояния конкурентной среды, вошли четыре субъекта Российской Федерации: Самарская область, Новосибирская область, г. Санкт-Петербург, г. Москва.

Далее следует группа субъектов Российской Федерации, суммы полученных рангов которых составляют от 21- 55.

Замыкает рейтинг группа субъектов Российской Федерации, набравших максимальную сумму рангов, что соответствует наименьшей интенсивности конкуренции в данных регионах: Ленинградская область, Курганская область, Амурская область, Ненецкий автономный округ, Еврейский автономный округ, Чукотский автономный округ.

Рейтинг согласно поручению от 27.04.2012 № Пр-1092 представлен Президенту Российской Федерации. Анализ Рейтинга показывает следующее.

Регионы, занимающие последние 10 мест, имеют низкие значения по показателю рыночной концентрации (за исключением Пермского края и Астраханской области, где ранг рыночной концентрации равен 34), а также по макропоказателям (значение ранга 61-78), за исключением Пермского края (ранг 6), Амурской области (ранг 46).

По результатам опросов хозяйствующих субъектов о состоянии конкуренции самый низкий показатель у Ленинградской области (значение ранга - 85), входящей в последнюю группу.

По показателю уровня нарушений антимонопольного законодательства наиболее низкий показатель у Ненецкого автономного округа (значение ранга - 85), также входящего в последнюю группу. Незначительно выше эти показатели у Чукотского автономного округа (81) и Еврейской автономной области (83). Положительно отличается Курганская область (ранг 28).

Надо отметить, сильный разброс по показателю достижения числовых

значений целевых показателей Стандарта у регионов, занимающих последние 10 мест: от 13 до 78. Лучший показатель по данному критерию из группы у Орловской области (13) и у Ленинградской области (21), что, однако, не позволило этим регионам достигнуть лучших показателей в целом.

Лучшие значения рангов по критериям макропоказателей и концентрации рынков у города Москвы, вошедшей в группу лидеров Рейтинга. Надо отметить, что по критерию макропоказателей город Москва, город Санкт-Петербург и Новосибирская область, получили соответственно первое, второе и третье места.

По совокупности показателей перовое место в Рейтинге принадлежит Самарской области. При этом регион улучшил свое положение в Рейтинге по сравнению с 2014 годом на 54 позиции.

Среди лидеров Рейтинга необходимо особо отметить Новосибирскую область, которая и в 2014 году, и в 2015 году делит вторую позицию Рейтинга. При этом по такому показателю, как достижение числовых значений целевых показателей Стандарта развития конкуренции регион также имеет второй показатель, что свидетельствует об эффективности принимаемых мер в рамках внедрения Стандарта.

Анализируя показатели Рейтинга, необходимо отдельно остановиться на показателях опросов Росстатом хозяйствующих субъектов о состоянии конкурентной среды в ряде отраслей.

Так, наихудшие значения рангов по этому критерию у Псковской области, Тюменской области, Чеченской Республики, Ханты-Мансийского автономного округа, Красноярского края, Липецкой области, Республики Башкортостан, Пермского края, Республики Крым, г. Севастополя, Ленинградской области.

Лидерами по данному критерию с лучшими показателями по итогам опросов являются Республика Ингушетия, Республика Тыва, Сахалинская область, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Алтай, Чувашская Республика, Оренбургская область, г. Санкт-Петербург, Магаданская область, республика Коми, Республика Калмыкия.

В целом показатели Рейтинга свидетельствуют о необходимости принятия комплексных мер по развитию конкуренции в регионах. Таким механизмом является утвержденный Правительством Российской Федерации Стандарт развития конкуренции в регионах.

Оценка состояния конкурентной среды в регионах субъектами Российской Федерации (на примере Санкт-Петербурга и Ульяновской области)

Состояние конкурентной среды в субъектах Российской Федерации отражается в ежегодных докладах о состоянии и развитии конкурентной среды на рынках товаров, работ и услуг соответствующих регионов, подготавливаемых уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации на основе данных полученных по результатам проведения

мониторинга.

Так, согласно положениям пункта 42 Стандарта мониторинг в том числе включает в себя:

1. Мониторинг наличия (отсутствия) административных барьеров и оценки состояния конкурентной среды субъектами предпринимательской деятельности, предусматривающий:

- выделение групп субъектов предпринимательской деятельности (малый, средний, крупный бизнес), а также вида деятельности (наименование рынка, на котором субъект предпринимательской деятельности, приводящий свою оценку состояния конкурентной среды, осуществляет фактическую предпринимательскую деятельность);

- сбор данных о состоянии конкурентной среды и его изменении во времени, а также построение на основе указанных данных репрезентативных оценок в отношении субъекта Российской Федерации и сегментов бизнеса;

- сбор данных о наличии и уровне административных барьеров во всех сферах регулирования и их динамике, в том числе данных о наличии жалоб в надзорные органы по этой проблематике и динамике их поступления в сравнении с предыдущим отчетным периодом, а также построение на основе указанных данных репрезентативных оценок в отношении субъекта Российской Федерации и сегментов бизнеса.

2. Мониторинг удовлетворенности потребителей качеством товаров, работ и услуг на товарных рынках субъекта Российской Федерации и состоянием ценовой конкуренции, предусматривающий:

- выделение групп потребителей товаров, работ и услуг в соответствии с их социальным статусом (учащиеся, пенсионеры и др.);

- сбор данных об удовлетворенности качеством товаров, работ и услуг потребителей, приобретавших товар, работу и услугу в определенный период, в том числе данных о наличии жалоб со стороны потребителей в надзорные органы по указанной проблематике и динамике их поступления в сравнении с предыдущим отчетным периодом;

- сбор данных о восприятии и динамике оценки потребителями состояния конкуренции между продавцами товаров, работ и услуг в субъекте Российской Федерации посредством ценообразования.

Имеющиеся доклады о состоянии конкурентной среды в субъектах Российской Федерации в 2015 году демонстрируют различную динамику вышеуказанных показателей по сравнению с предшествующим годом.

Так, например в докладе о состоянии и развитии конкурентной среды на рынках товаров, работ и услуг **Санкт-Петербурга** отражено следующее.

В июне-сентябре 2015 года в Санкт-Петербурге был проведен опрос 5000 представителей малого и среднего бизнеса. Уровень удовлетворенности состоянием конкурентной среды составил по итогам 2014 года 46,8 %, в I

половине 2015 года – 47,7 %. В среднем данный показатель среди предприятий социально значимых и приоритетных рынков составил в 2014 году 55,6 %, в I половине 2015 года – 55,7 %, что выше уровня среднего значения по Санкт-Петербургу в целом. Мнения о состоянии конкурентной среды разнились: удовлетворены ею были от 37,7 % до 84 % представителей исследуемых в рамках мониторинга рынков.

Также было установлено, что более половины потребителей в целом удовлетворены качеством предоставляемых услуг. Хотя наряду с высокой оценкой качества услуг, предоставляемых предприятиями социально значимых и приоритетных рынков Санкт-Петербурга, значительная доля потребителей некоторых из этих рынков считают рост цен на услуги в 2014 году и 2015 году необоснованным.

Особенно следует отметить, что по результатам мониторинга в Санкт-Петербурге в 2015 году была сформирована таблица (см. ниже) интегральных показателей конкурентной среды с разбивкой по приоритетным и социально значимым рынкам и интерпретацией результатов по каждому из них в отдельности:

Наименование рынков	**2015 год**	**Интерпретация показателя**
Приоритетные рынки		
Рынок наружной рекламы и информации	**0,5922**	Удовлетворительная ситуация
Рынок услуг в сфере туризма и гостиничного сервиса	**0,5245**	Удовлетворительная ситуация
Социально значимые рынки		
Рынок услуг общественного питания	**0,7478**	Очень благоприятная ситуация
Рынок услуг жилищно-коммунального хозяйства (сегмент управления жилой недвижимостью)	**0,6315**	Благоприятная ситуация
Рынок бытовых услуг населению	**0,6207**	Благоприятная ситуация
Рынок услуг дошкольного образования	**0,5737**	Удовлетворительная ситуация
Рынок услуг перевозок пассажиров наземным транспортом (сегмент городского пассажирского автобусного маршрутного транспорта)	**0,549**	Удовлетворительная ситуация
Рынок медицинских услуг	**0,5383**	Удовлетворительная ситуация
Рынок розничной торговли	**0,4854**	Удовлетворительная ситуация
Рынок услуг связи	**0,3922**	Скорее неблагоприятная ситуация

В то же время в докладе о состоянии и развитии конкурентной среды на рынках товаров и услуг **Ульяновской области** указано, что в ходе мониторинга в 2015 году, в том числе проведено социологическое исследование «Состояние конкурентной среды на рынках товаров и услуг» путем экспертного опроса предпринимателей Ульяновской области (преимущественно представителей малого и среднего бизнеса), а также массового опроса населения региона методом стандартизированного интервью по месту жительства.

Ключевыми вопросами исследования стали: оценка представителями предпринимательского сообщества собственного бизнеса, перспективы выхода на новые товарные рынки, влияния на конкурентную среду региона органов власти, удовлетворённость населения региона качеством товаров и услуг на товарных рынках региона и состоянием ценовой конкуренции.

По результатам исследования сделаны, в том числе следующие обобщающие выводы.

Проведенное исследование показало, что социальное самочувствие регионального бизнес-сообщества характеризуется далеко не оптимистичными настроениями – 26% опрошенных охарактеризовали свой бизнес как успешный, 31% – как неуспешный. Причём динамика за прошедший год отрицательная. Самооценка развития бизнеса напрямую зависит от статуса предпринимателей: чем крупнее предприятие, тем выше оптимизм. Предприниматели оценили общие условия ведения бизнеса в регионе на 3,07 балла по 5-бальной шкале.

Вместе с тем по оценкам представителей бизнеса уровень конкуренции в регионе достаточно высокий: 59% опрошенных указали на высокую или очень высокую конкуренцию, 28% отмечают средний уровень конкуренции. В разрезе целевых рынков отмечается высокая конкуренция на рынках продуктов питания, сотовой связи, интернета и бытовой техники. Близка к среднему уровню конкуренция на рынках одежды и обуви, пассажирских перевозок наземным транспортом, лекарственных препаратов. Самые низкие показатели конкуренции, по оценкам экспертов, в сфере образовательных услуг и культуры.

Интегральные оценки конкурентного пространства по 4-бальной шкале показывают, что ниже показатель удовлетворённости населения ценовой политикой как результатом конкуренции (средний балл 2,1), а удовлетворённость разнообразием конкурентных предложений, и особенно качеством товаров и услуг, заметно выше (2,8 и 2,6 балла соответственно). Однако за прошедший год интегральные оценки конкурентного пространства населением региона снизились по всем трём параметрам.

Вместе с тем, в большинстве субъектов Российской Федерации (за исключением шести «пилотных» регионов, в том числе Санкт-Петербурга и Ульяновской области) Стандарт начал вводиться только в 2015 году, в связи с чем отсутствует соответствующий опыт и данные, необходимые для отражения динамики развития конкурентной среды, изменения ее восприятия субъектами предпринимательской деятельности и потребителями в сравнении с

предшествующим годом.

Кроме того, следует отметить, что в целом ряде докладов оценки конкурентной среды со стороны бизнес-сообщества и потребителей отсутствуют как таковые, нет обобщающих выводов применительно к региону в целом или к отдельному социальному (приоритетному) рынку в частности. Также в докладах отсутствует методологическое единство в части поставленных вопросов и оценки полученных результатов.

Таким образом, для осуществления репрезентативной оценки состояния конкурентной среды в субъектах Российской Федерации, а также сопоставления полученных результатов субъектов друг с другом, потребуется последующая практика 2016 года, а также совершенствование методологической базы.

Общие итоги внедрения Стандарта развития конкуренции

Согласно плану мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» (распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 № 2579-р) Агентством стратегических инициатив совместно с Минэкономразвития России, ФАС России и другими заинтересованными органами и организациями был разработан и утвержден Стандарт развития конкуренции в субъектах Российской Федерации (поручение Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова от 02.04.2014 № ИШ-П13-2189; распоряжение Правительства Российской Федерации от 05.09.2015 № 1738-р).

Внедрение Стандарта развития конкуренции стало обязательным для всех субъектов Российской Федерации с января 2015 года. Исходя из информации, полученной от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных содействовать развитию конкуренции (далее – уполномоченный орган), в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации приступили к внедрению Стандарта. Так, уполномоченный орган определен в 79 регионах России. В то же время по состоянию на март 2016 года уполномоченный орган не определен в следующих субъектах Российской Федерации: **Республика Ингушетия, Республика Крым, Республика Северная Осетия – Алания, Кемеровская, Ростовская и Тверская области.**

Степень реализации требований Стандарта (в том числе формального их выполнения) в разных субъектах Российской Федерации является сильно дифференцированной (в **Приложении 1** к Докладу дана сводная информация о ходе внедрения Стандарта в субъектах Российской Федерации).

Эта неравномерность обусловлена как разной степенью активности региональных руководителей в содействии развитию конкуренции, так и различными характеристиками регионов с точки зрения исходного состояния конкуренции и конкурентной среды, что, в свою очередь, в большей степени связано с разными результатами реализации в 2009-2014 годах региональных программ развития конкуренции в рамках выполнения распоряжения

Правительства Российской Федерации от 19.05.2009 № 691-р.

В соответствии со Стандартом при формировании Перечня приоритетных и социально значимых рынков рекомендуется в первую очередь включать в него рынки, характеризующиеся наличием значимых проблем, препятствующих конкуренции.

Следует отметить деятельность ряда регионов по расширению Перечня с учетом региональной специфики (в **Приложении 2** к Докладу обобщена информация по рынкам, включенным в региональные перечни дополнительно к рынкам, предусмотренным в приложении к Стандарту).

Ряд субъектов Российской Федерации придают большое значение сферам деятельности, связанным с развитием туристской индустрии в регионе. В качестве приоритетного указанный рынок определили 19 регионов.

Приоритетными для себя считают: промышленные рынки – 16 регионов, рынки в сфере строительства – 10 регионов.

Наибольшее количество субъектов Российской Федерации (27 регионов) включило в Перечень в качестве приоритетных агропродовольственные рынки.

Для субъектов Российской Федерации, имеющих большую площадь (протяженность) территории и низкую плотность населения, могут представляться актуальными рынки, включенные в Перечень в ***Хабаровском крае*** – это рынок общественного питания на объектах дорожного сервиса и рынок бытовых услуг для жителей малых и отдаленных населенных пунктов с численностью населения от 100 до 1000 человек.

Обращает на себя внимание ряд аспектов, осложняющих достижение ожидаемых результатов от внедрения Стандарта:

- инертность руководства ряда регионов в части практических шагов по внедрению Стандарта;

- относительно позднее (05.09.2015) внесение необходимых изменений в Стандарт и его утверждение распорядительным актом Правительства Российской Федерации;

- необходимость корректировки перечней приоритетных и социально значимых рынков, региональных «дорожных карт» и планов мониторинга в связи с новой редакцией Стандарта;

- проблемы с кадровым обеспечением региональных и муниципальных структур, задействованных во внедрении Стандарта.

Территориальными управлениями ФАС России проанализированы Доклады субъектов Российской Федерации на предмет влияния на состояние конкуренции в субъекте Российской Федерации мероприятий, проводимых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках внедрения Стандарта.

В **Приложении 3** к Докладу представлены субъекты Российской Федерации, в которых, по мнению территориальных органов ФАС России, наиболее успешно осуществляются системные мероприятия и мероприятия по

развитию конкуренции на отдельных рынках, содержащиеся в приложении к Стандарту (по оценке территориальными органами ФАС России Докладов субъектов Российской Федерации), и на которые возможно обратить внимание с точки зрения анализа этих мероприятий для использования при необходимости опыта, наработанного регионами.

Уполномоченный орган субъекта Российской Федерации согласно Стандарту ежегодно подготавливает Доклад субъекта Российской Федерации и размещает его на официальном сайте уполномоченного органа в сети «Интернет». В этой связи информация, приведенная в Приложении 3, может быть использована как навигатор по лучшим, с точки зрения территориальных органов ФАС России, региональным практикам.

Вместе с тем, следует иметь в виду, что в отдельных случаях лучшие региональные практики не находят достойного отражения в Докладах субъектов Российской Федерации, а потому положительный опыт региона может оказаться невостребованным со стороны других субъектов Российской Федерации. Из этого следует, что подготовке Доклада субъекта Российской Федерации должно уделяться самое пристальное внимание.

В целях эффективного решения проблем, возникающих в регионах, представляется необходимым усиление содействия внедрению Стандарта со стороны федеральных структур, в том числе продолжение успешной практики проведения общенациональных и межрегиональных мероприятий по обмену передовым опытом и выявлению частных и системных проблем, препятствующих или затрудняющих внедрение Стандарта.

Также представляется целесообразным разработать ряд поощрительных стимулов для регионов России и их руководителей, где внедрение Стандарта проходит наиболее успешно и результативно.

К числу наиболее актуальных задач для заинтересованных органов исполнительной власти и организаций по итогам внедрения Стандарта в 2016 году следует отнести:

- для региональных органов власти: в максимальной степени обеспечить выполнение требований Стандарта;

- для федеральных органов исполнительной власти в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 09.08.2013 № 685 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере развития конкуренции»: разрабатывать и реализовывать меры по развитию конкуренции на товарных рынках, включая разработку и выполнение соответствующих ведомственных целевых программ в установленной сфере деятельности, сформированных в рамках содействия региональным органам исполнительной власти с учетом внедрения Стандарта;

- продолжить работу по совершенствованию методики оценки интенсивности конкуренции и состоянию конкурентной среды в субъектах

Российской Федерации.

1.1.7 Состояние развития и поддержки малого и среднего предпринимательства

Развитие малого и среднего предпринимательства и возможность реализации частной предпринимательской инициативы являются необходимыми условиями успешного развития экономики.

Особые надежды возлагаются на малый и средний бизнес в условиях действия кризисных явлений. Малые и средние компании в силу присущей им мобильности и гибкости могут сгладить негативные процессы в сфере занятости населения, обеспечить социальную адаптацию высвобождающихся из крупных предприятий работников, а также сформировать новые рыночные ниши и точки экономического роста.

В настоящее время доля малого и среднего бизнеса в ВВП находится на уровне 20-21%. На малые и средние компании приходится только 5-6% от общего объема основных средств и 6% от объема инвестиций в основной капитал в целом по стране.[7]

Сектор малого и среднего предпринимательства в России представлен в основном индивидуальными предпринимателями (62,8% от общего количества субъектов малого и среднего предпринимательства) и микропредприятиями (32,7%).[8]

Согласно официальным данным Федеральной налоговой службы[9] общее количество индивидуальных предпринимателей (далее – ИП) и крестьянских (фермерских) хозяйств (далее – К(Ф)Х), зарегистрированных на территории Российской Федерации за период с 01.01.2014 по 01.01.2015, составило 602 389, из которых 581 672 – ИП, 20 717 – К(Ф)Х.

Вместе с тем, общее количество указанных субъектов, прекративших деятельность в отчетном периоде, составило 535 516, из которых 517 816 – ИП, 17 700 – К(Ф)Х.

Необходимо отметить, что за предшествующий отчетный период (с 01.01.2013 по 01.01.2014) ФНС России зарегистрировано 472 087 хозяйствующих субъектов, из которых 450 190 – ИП, 21 897 – К(Ф)Х. При этом количество прекративших деятельность в отчетом периоде хозяйствующих субъектов

---

[7] Доклад о мерах по развитию малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации Москва. Кремль. 2015 // Государственный совет Российской Федерации.

[8] Там же.

[9] Отчет по форме № 1-ИП (2014 год) // Официальный сайт ФНС России https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/4558839/

составило 965 089, из которых 932 750 – ИП, 32 339 – К(Ф)Х.[10]

Наконец, за период с 01.01.2015 по 01.01.2016 зарегистрировано 680 821 указанных субъектов, из которых 653 375 – ИП, 27 446 – К(Ф)Х. Количество субъектов, прекративших деятельность в отчетном периоде, составляет 582 151, из которых 564 492 – ИП, 17 659 – К(Ф)Х[11].

Таким образом, «естественная убыль» ИП и К(Ф)Х в 2013 году превышала их «естественный прирост», и лишь в 2014-2015 годах следует говорить о минимальной положительной динамике, то есть превышении количества зарегистрированных хозяйствующих субъектов по отношению к количеству прекративших свою деятельность, что свидетельствует о недостаточности принимаемых мер по стимулированию развития сектора малого и среднего предпринимательства.

Отчетный период (гг.)	Зарегистрировано			Прекратили деятельность		
	Всего	ИП	К(Ф)Х	**Всего**	ИП	К(Ф)Х
2013-2014	**472 087**	450 190	21 897	**965 089**	932 750	32 339
2014-2015	**602 389**	581 672	20 717	**535 516**	517 816	17 700
2015-2016	**680 821**	653 375	27 446	**582 151**	564 492	17 659

Появление значительного количества субъектов малого и среднего предпринимательства свидетельствует о развитии конкуренции в конкретных сферах их деятельности. Однако в настоящее время темпы роста количества указанных субъектов следует признать низкими.

В 2015 году число малых предприятий (без учета микропредприятий) составило 242, 7 тыс. единиц. Проведенный анализ представленных данных показал, что наибольшее количество малых предприятий задействовано в сферах:

- оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования (80,5 тыс. субъектов, что составляет 33,2 % от общего количества субъектов);
- операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг (46,2 тыс. субъектов, что составляет 19,1 % от общего количества субъектов);
- обрабатывающие производства (33,9 тыс. субъектов, что составляет 14 % от общего количества субъектов).[12]

Наименее привлекательны для малых предприятиях следующие сферы:

---

[10] Отчет по форме № 1-ИП (2013 год) // Официальный сайт ФНС России https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/4161929/

[11] Отчет по форме № 1-ИП (2015 год) // Официальный сайт ФНС России https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/5284059/

[12] Малые предприятия (без микропредприятий) в 2015 году. Таблица 1 // Оперативная информация. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики // http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/reform/#

- металлургическое производство (0,4 тыс. субъектов, то есть 0,2 % от общего количества субъектов);

- производство кожи, изделий из кожи и производство обуви (0,4 тыс. субъектов, то есть 0,2 % от общего количества субъектов).

- производство транспортных средств и оборудования (0,9 тыс. субъектов, то есть 0,4 % от общего количества субъектов).

Оборот средних предприятий по видам экономической деятельности за 2015 год составил 4715,0 млрд руб. При этом наибольшие показатели достигнуты в следующих сферах[13]:

- оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования (1971,6 млрд. руб., 41 %).

- обрабатывающие производства (1176, 6 млрд. руб., 24 %),

- строительство (423, 1 млрд. руб., 9 %)

[13] Оборот средних предприятий в Российской Федерации по видам экономической деятельности // Официальная статистика Росстата // http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/reform/#

Период	**Количество средних предприятий (включая территориально-обособленные подразделения)[14] (единица)**
Июнь 2013	3 634
Сентябрь 2013	3 704
Декабрь 2013	3 767
Март 2014	3 602
Июнь 2014	3 748
Сентябрь 2014	3 830
Декабрь 2014	3 905
Март 2015	3 531
Июнь 2015	3 679
Сентябрь 2015	3 763
Декабрь 2015	3 806

Как отмечает Департамент развития малого и среднего предпринимательства Минэкономразвития России, финансирование мероприятий в части выделения субсидий на поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства в 2015 г. заявлено в размере 16,9 млрд. рублей[15]. По результатам проведения АО «Корпорация МСП» оценки соответствия и мониторинга соответствия (по состоянию на 6 мая 2016 г.) планируемый общий объем прямых закупок у субъектов МСП составляет 465,4 млрд. рублей (в том числе объем закупок 35 конкретных заказчиков федерального уровня – 263,7 млрд. рублей, 56 отдельных заказчиков федерального уровня– 104,687 млрд. рублей, 135 конкретных заказчиков регионального уровня – 97 млрд рублей). По данным ежемесячной отчетности заказчиков о договорах, заключенных с субъектами малого и среднего

[14] Количество средних предприятий (включая территориально-обособленные подразделения). Данные сформированы при использовании Интерактивной витрины Федеральной службы государственной статистики // http://cbsd.gks.ru/#

[15] Направления государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в 2015 году // Департамент развития малого и среднего предпринимательства. Москва. 2015. http://nisse.ru/upload/iblock/e7b/%D0%9D%D0%B0%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%20%D0%B3%D0%BE%D1%81%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%BA%D0%B8%20%D0%B2%202015%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D1%83_%D0%9C%D0%B8%D0%BD%D1%8D%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%B8%D1%8F%20%D0%A0%D0%A4.pdf

предпринимательства, общий объем закупок за I квартал 2016 г. уже составил 213,2 млрд рублей, в том числе по результатам закупок 35 крупнейших заказчиков 112,4 млрд рублей.

Также одним из направлений государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства является финансирование сельскохозяйственных товаропроизводителей, показатели которого представлены Минсельхозом России. Так, по направлению «Государственная поддержка отраслей животноводства» по состоянию на 30.12.2015 предусмотрено 26 919 998 тыс. руб.[16] На поддержку малых форм хозяйствования (в том числе, начинающих фермеров) выделено **8 833 756 тыс. руб.**[17]

Между тем, по данным АО «МСП Банк», анализ оценок предпринимателей в отношении финансовой устойчивости их компаний, а также ее динамики позволяет заключить, что малый и средний бизнес уже полноценно ощущает на себе влияние кризиса в экономике. Положительно охарактеризовали состояние своих предприятий 20,2% руководителей, тогда как негативных оценок набралось 21,5%. Продолжила расти доля экстремальных ответов: как «очень плохое» оценили состояние своих компаний 4,5% опрошенных предпринимателей (годом ранее — 2,9%)[18].

Кроме того, четверть субъектов малого и среднего предпринимательства планирует в ближайшие месяцы сократить расходы на заработную плату, а также сократить персонал. Почти треть предпринимателей (29%) сократили своих сотрудников за последние три месяца. Уровень заработной платы также снизился у трети предпринимателей (28,0 %), против роста у 10,0 %).[19]

В качестве одной из мер имущественной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства учитывается преимущественное право на отчуждение недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности, в соответствии с Федеральным законом от 22.07.2008 № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 159-ФЗ).

---

[16] Информационный справочник о мерах и направлениях государственной поддержки агропромышленного комплекса Российской Федерации // http://www.gp.specagro.ru/region/rf/30/12/2015

[17] Там же.

[18] Финансовое состояние и ожидания малого и среднего бизнеса в 2015 году // Аналитический центр АО «МСП Банк». Москва. 2015. https://www.mspbank.ru/userfiles/files/MSP_SIO_2015_15-06.pdf

[19] О текущей ситуации в экономике Российской Федерации по итогам первого полугодия 2015 года (подготовлено Минэкономразвития России). Москва, июль, 2015 // http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/a2a3aa7d-19d6-4870-8e3e-bc20155afa23/%CC%EE%ED%E8%F2%EE%F0%E8%ED%E3+%FF%ED%E2%E0%F0%FC-%E8%FE%ED%FC+2015.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a2a3aa7d-19d6-4870-8e3e-bc20155afa23

По данным АО «Корпорации «МСП»[20], среди регионов, предоставляющих имущественную поддержку субъектам малого и среднего предпринимательства, в настоящее время лидируют: Москва (5264 ед., Санкт-Петербург (1861 единица), Пензенская область (606 ед.).[21] Однако в целом регионы, за исключением приведенных выше, демонстрирует очень низкую активность – например, Белгородская область (3 ед.), Липецкая область (1 ед.), Смоленская область (0 ед.), Краснодарский край (0 ед.).

Более того, приведенные данные в совокупности обнаруживают очень слабую степень готовности субъектов Российской Федерации оказывать существенную имущественную поддержку субъектам малого и среднего предпринимательства.

Следует отметить, что имущественная поддержка малого и среднего предпринимательства предусмотрена также на федеральном уровне.

Распоряжением Росимущества от 12.11.2015 № 818-р предусмотрен перечень федерального имущества, предназначенного для передачи субъектам малого и среднего предпринимательств, к которому относятся, например:[22]

- Челябинская область (50 ед.);
- Ярославская область (29 ед.);
- Чеченская республика (23 ед.);

Подавляющее количество объектов имущества Российской Федерации, находящегося в иных субъектах Российской Федерации и предоставляемых субъектам малого и среднего предпринимательства, является нулевым или близко к критическим значениям, например:

- Архангельская область, Московская область, Орловская область, Ивановская область, Костромская область, Калужская область, Псковская область, город Санкт-Петербург (0 ед.);
- Новгородская область, Карачаево-Черкесская республика, Ульяновская область (3 ед.);
- Камчатский край, Республика Алтай (2 ед.)[23].

В отличие от показателей государственной поддержки уровень количества

---

[20] Информация об имуществе субъектов РФ, предназначенном для предоставления субъектам МСП. Официальный сайт Федеральной корпорации по развитию малого и среднего предпринимательства // http://corpmsp.ru/malomu_i_srednemu_biznesu/imushchestvennaya-podderzhka/imushchestvo-subektov-rf/

[21] Указано количество объектов имущества субъектов Российской Федерации для субъектов малого и среднего предпринимательства, содержащихся в утвержденных перечнях субъектов Российской Федерации.

[22] По субъектам Российской Федерации.

[23] Информация о федеральном имуществе, предназначенном для предоставления субъектам МСП. Официальный сайт Федеральной корпорации по развитию малого и среднего предпринимательства (по состоянию на 20.05.2016) // http://corpmsp.ru/upload/iblock/79b/20.05.%D0%98%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%20%D0%BE%20%D1%84%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%BC%20%D0%B8%D0%BC%D1%83%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%20%D0%B4%D0%BB%D1%8F%20%D1%81%D1%83%D0%B1%D1%8A%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%BE%D0%B2%20%D0%9C%D0%A1%D0%9F.pdf

объектов муниципального имущества демонстрирует достаточно высокие показатели:

- Волгоградская область (1200 ед.);
- Московская область (1133 ед.);
- Свердловская область (1131 ед.).

В среднем, количество объектов муниципального имущества, находящегося в субъектах Российской Федерации, составляет от 100 до 400 ед.: (Сахалинская область – 191 ед., Приморский край – 206 ед., Хабаровский край – 465 ед., Кировская область – 381 ед., Пермский край – 200 ед.)[24].

Таким образом, меры имущественной поддержки на федеральном и региональном уровне имеют чрезвычайно низкие показатели, что лишь частично компенсируется имущественной поддержкой на уровне муниципальных образований.

По мнению АО «Корпорации «МСП», в целях расширения доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к закупкам и достижения указанных показателей целесообразно проведение следующих мероприятий:

– совершенствование практики реализации программ партнерства крупнейших заказчиков с субъектами малого и среднего предпринимательства, в целях формирования пула добросовестных поставщиков;

– расширение перечня товаров, работ, услуг, закупаемых у субъектов малого и среднего предпринимательства, с обязательным выделением перечня высокотехнологичной продукции, инновационной продукции, закупаемой у субъектов субъектами малого и среднего предпринимательства;

– расширение правовой и информационной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, в том числе через реализацию принципа «одного окна», используя возможности МФЦ;

– совершенствование нормативного правового регулирования участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг, в том числе путем определения механизмов участия крупнейших заказчиков в проведении мероприятий, направленных на «довыращивание» субъектов малого и среднего предпринимательства в целях их потенциального участия в закупке.

По данным ВЦИОМ, количество респондентов, указывающих на улучшение ситуации с развитием бизнеса в г. Москве за последние 5 лет, составило 39,0 % от

---

[24] Информация о муниципальном имуществе, предназначенном для предоставления субъектам МСП. Официальный сайт Федеральной корпорации по развитию малого и среднего предпринимательства (по состоянию на 20.05.2016) // http://corpmsp.ru/upload/iblock/773/20.05.%D0%98%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%20%D0%BE%20%D0%BC%D1%83%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%BF%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%BC%20%D0%B8%D0%BC%D1%83%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%20%D0%B4%D0%BB%D1%8F%20%D1%81%D1%83%D0%B1%D1%8A%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%BE%D0%B2%20%D0%9C%D0%A1%D0%9F.pdf

общего числа опрошенных[25], в то время как на ухудшение ситуации обратили внимание 19,0 % участников опроса.

Также в источнике отмечается, что количество опрошенных, которые начали искать более высокооплачиваемую работу, приработок, заниматься бизнесом в течение последнего полугодия составило 10,0 % против 17,0% респондентов, которые делают это более полугода. Однако подавляющее количество опрошенных, которые не осуществляют указанные действия, составило 63,0 %.[26]

Таким образом, основными проблемами, препятствующими развитию конкуренции в секторе малого бизнеса в России в целом, являются низкое количество хозяйствующих субъектов, задействованных в указанной сфере, а также весьма неравномерное распределение таких субъектов по конкретным сферам экономической деятельности, что предопределяет усиление конкуренции в наиболее привлекательных рыночных сегментах и ее ослабление (отсутствие) в наименее востребованных с точки зрения предпринимательства направлениях хозяйственной деятельности.

В целом, исходя из представленных данных, приходится констатировать недостаточность мер государственной поддержки, направленных на развитие малого и среднего предпринимательства. Необходимо отметить, что в развитии малого и среднего предпринимательства особую роль следует отвести созданию стимулирующих условий для занятия предпринимательской деятельностью, а также повышению престижа такой деятельности в обществе.

Представляется необходимым принятие единой, комплексной программы, предусматривающей перечень мер по развитию малого и среднего предпринимательства в различных отраслях экономической деятельности, для последующего сопоставления полученных результатов и выявления тенденций применительно к конкретным направлениям экономической деятельности.

---

[25] Опрос ВЦИОМ 45.12. 30 августа 2015 г. База результатов опросов россиян "Архивариус" //http://wciom.ru/database/baza_rezultatov_oprosa_s_1992_goda/?id=275&id=275&search=1&prevSql=KGB6aF9xX3ZgLmBuYW1lYCBMSUtFIC%D1%84clztbFzcrAJScpICBhbmQgIChgemhfcV92YC5gbmFtZWAgTElLRSAnJcHIx83F0cAlJyk%3D&text=%D0%B1%D0%B8%D0%B7%D0%BD%D0%B5%D1%81&logic=AND&in_q=on&day_f1=&month_f1=&year_f1=&day_t3=&month_t3=&year_t3=&ds=2&day_f2=15&month_f2=6&year_f2=1992&day_t2=6&month_t2=3&year_t2=2016&&page=14

[26] Опрос ВЦИОМ 27.4. 27 декабря 2015 г. База результатов опросов россиян "Архивариус" //http://wciom.ru/database/baza_rezultatov_oprosa_s_1992_goda/?id=275&id=275&search=1&prevSql=KGB6aF9xX3ZgLmBuYW1lYCBMSUtFIC%D1%84clztbFzcrAJScpICBhbmQgIChgemhfcV92YC5gbmFtZWAgTElLRSAnJcHIx83F0cAlJyk*%3D&text=%D0%B1%D0%B8%D0%B7%D0%BD%D0%B5%D1%81&logic=AND&in_q=on&day_f1=&month_f1=&year_f1=&day_t3=&month_t3=&year_t3=&ds=2&day_f2=15&month_f2=6&year_f2=1992&day_t2=6&month_t2=3&year_t2=2016&&page=14*

1.2. ОЦЕНОЧНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ КОНКУРЕНЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФАС РОССИИ

1.2.1 Оценка Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации

Проведенный Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации при взаимодействии с Торгово-промышленной палатой Российской Федерации с 3 марта по 15 апреля 2015 года онлайн-опрос позволил оценить взгляд представителей российского бизнеса на общее состояние конкуренции и конкурентной среды. В опросе приняли участие около 650 респондентов.

По оценкам бизнеса, уровень конкуренции в российской экономике является умеренным и в среднем составляет 53%, что заметно ниже прошлогоднего уровня (70%).

С 5% в 2014 году до 21% в 2015 году увеличилась доля тех, кто ощущает слабую конкуренцию или вовсе ее отсутствие.

42 % процентов считают конкуренцию полезной для развития бизнеса. Примечательно, что полезность конкуренции отмечал тот бизнес, который интенсивно конкурирует на своем рынке. Тем не менее 18% респондентов все же уверены, что конкуренция оказывает отрицательное влияние на бизнес.

Наиболее интенсивную конкуренцию бизнес ощущает в секторах торговли, услуг, строительства, а также в пищевой промышленности, более слабую – в сельском хозяйстве, металлургии, секторах производства машин и оборудования (в том числе электрического и оптического).

Снижение числа конкурентов отметили 15% респондентов (против 10% в прошлом году).

Основные причины снижения числа конкурентов бизнес видит в действиях органов власти: 58% респондентов указали на антиконкурентные действия со стороны органов власти, а 53% - на негативное влияние изменений нормативно-правовой базы.

Снижение числа конкурентов в пищевой промышленности всеми респондентами объяснялась уходом иностранных участников. Эту же причину отметили представители металлургии (33%), машиностроения (60%), торговли (10%) и сферы услуг (11%). Такие результаты отражают основные тенденции государственной политики в течение последнего года – импортозамещение, обеспечение продовольственной безопасности.

Ключевым барьером развития бизнеса является доступ к финансовым ресурсам: на него указали 52% респондентов.

Более 40% опрошенных время от времени или постоянно испытывают на себе антиконкурентное давление со стороны доминирующего участника рынка (с

долей на рынке более 50%).

Намерение расширить бизнес стали менее распространенными: доля тех, кто не планирует выходить на новые рынки, составила 27% против 21% годом ранее.

Наибольшую активность при расширении своего бизнеса намерены проявить представители металлургии, 90% которых планируют выход на новые рынки.

Представители сферы услуг стали проявлять меньшую заинтересованность в дальнейшем расширении бизнеса: доля тех, кто не намерен расширять свой бизнес, выросла с 19% в 2014 году до 30 % в 2015 году.

Заметно более уверенно относительно была сбыта продукции стал себя чувствовать сельскохозяйственный сектор: 42% представителей сельского хозяйства уверены, что при росте цен на их продукцию на 10-15% им в любом случае удастся ее реализовать.

Несмотря на то, что прослеживается динамика по сокращению интенсивности конкуренции, 95% бизнеса использовали как минимум один способ повышения конкурентоспособности их продукции в течение последних трех лет. 7% опрошенных только сокращали затраты. Доля бизнеса, который не предпринимал никаких действий, существенно снизилась с 14% в 2014 году до 5% в 2105 году;

Вместе с тем, именно сельскохозяйственный сектор проявляет наименьшую активность по всем способам повышения конкурентоспособности их продукции: 26% вообще ничего не предпринимали, в то время как в среднем по выборке это значение составляет 5%.

Для представителей сферы услуг и торговли наиболее актуальными способами повышения конкурентоспособности их продукции являются использование новых маркетинговых стратегий по продвижению товаров (работ, услуг), применяемые 44% и 48% представителей бизнеса соответственно, обучение персонала (53% и 44%) и сокращение затрат (55% и 54%), тогда как НИОКР и приобретение лицензий, технологий и ноу-хау более популярны среди представителей более технологичных и знание емких отраслей.

Самостоятельное проведение НИОКР проводили 58% представителей машиностроения и 75% производителей электронного и оптического оборудования. Приобретение технологий, патентов, лицензий осуществляли 33% бизнеса, предлагающего финансовые услуги. Для представителей сектора строительства наиболее актуальными способами являются сокращение затрат и закупка новых машин и оборудования: их использовали 59% и 40% представителей строительного сектора соответственно.

Таким образом, исходя из совокупности оценок Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации, следует, что в 2015 году состояние конкуренции характеризуется избыточной концентрацией в ряде отраслей российской экономики. Состояние конкуренции на рынках в 2015 году

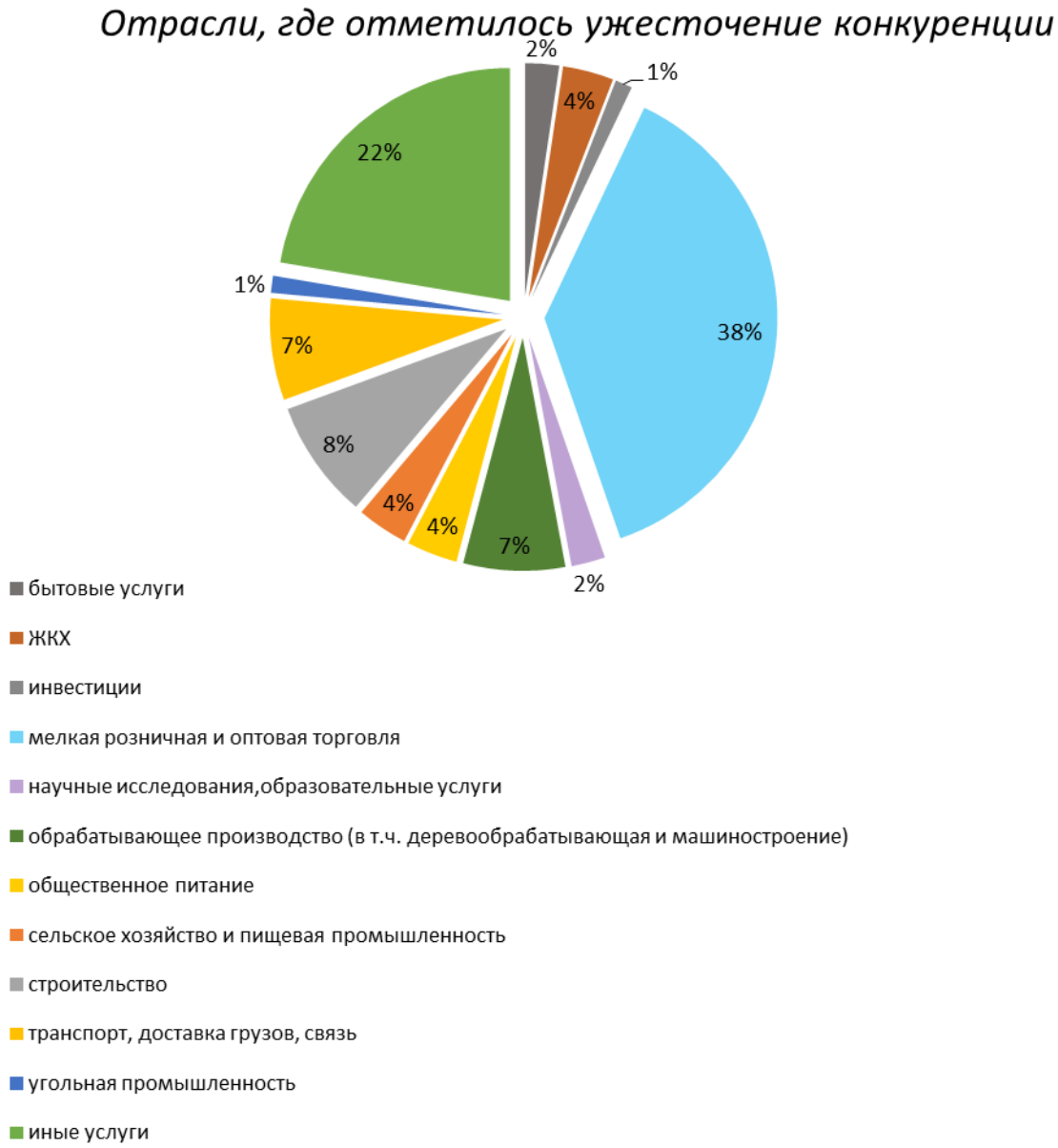
обусловлено их структурой, наличием барьеров развития бизнеса, а также общим состоянием инвестиционного климата.

Неразвитое состояние конкурентной среды отражается на конкурентоспособности российских компаний на внутреннем и внешних рынках. Иностранные игроки, имеющие доступ к более развитой среде и инфраструктуре своих стран, в том числе финансовой, обладают конкурентными преимуществами по сравнению с российскими компаниями на отдельных рынках.

1.2.2 Оценочные характеристики общественных объединений

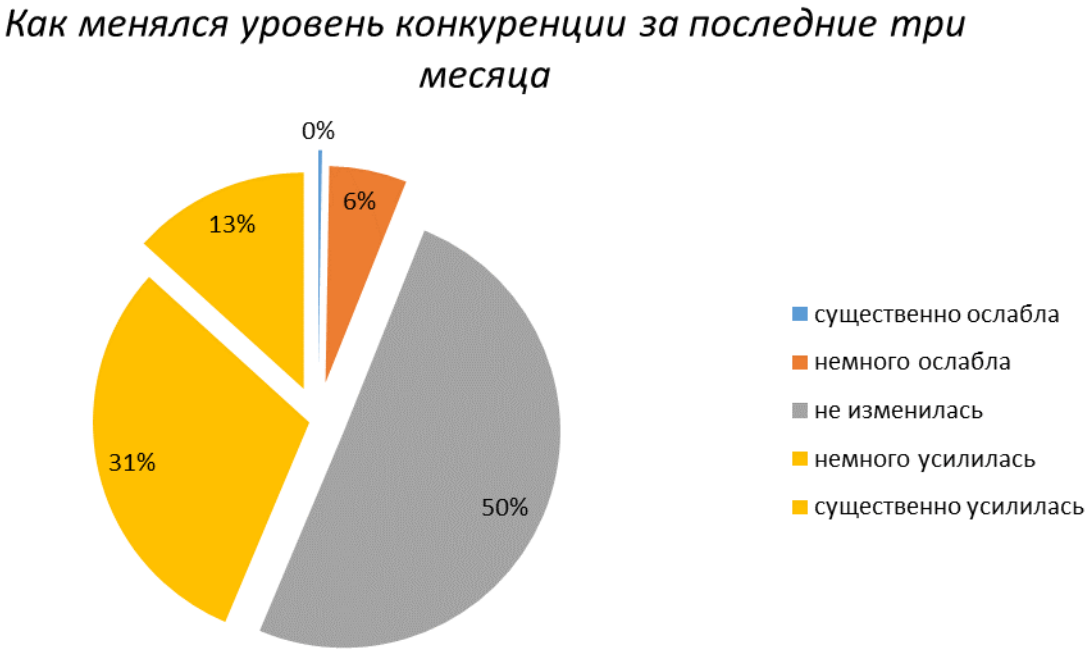
Оценка Общероссийской общественной организации малого и среднего бизнеса «ОПОРА РОССИИ»

«ОПОРА РОССИИ» ежегодно проводит антикризисный мониторинг субъектов малого и среднего предпринимательства в период нестабильной внутренней и внешней экономической ситуации в России. По итогам опроса, проведенного в феврале 2016 года среди субъектов малого и среднего предпринимательства, необходимо отметить, что для 23,5% предпринимателей ужесточение конкуренции является одной из основных проблем бизнеса, что на 4,5% больше чем в прошлом году. Наиболее остро проблема ужесточения конкуренции наблюдается у предпринимателей, занятых в сфере торговли (38%) и в сфере услуг (22%), куда вошли консалтинговые, информационные, организационные, кадровые и юридические услуги. Практически все сферы предпринимательской деятельности отметили ужесточение конкуренции как основную проблему за последний год.



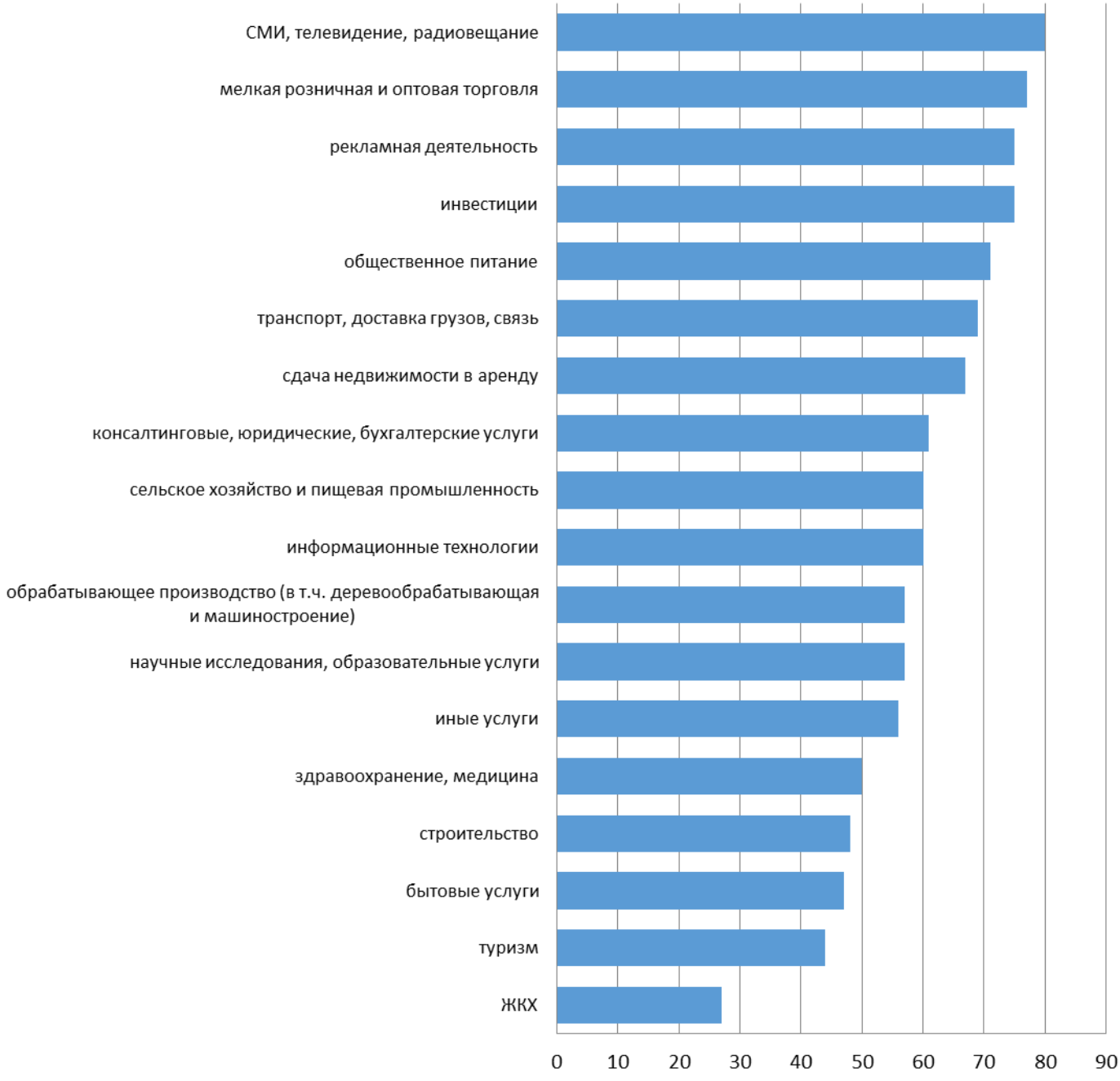
Большинство респондентов (62%) оценивают конкуренцию как сильную и очень сильную. В целом оценка конкуренции среди предпринимателей выглядит следующим образом:

Как следует из ниже представленной диаграммы, почти 44% опрошенных предпринимателей считают, что в последние три месяца конкуренция усилилась (в прошлом году так считали только 34% опрошенных). При этом половина респондентов считает, что уровень конкуренции не изменился.



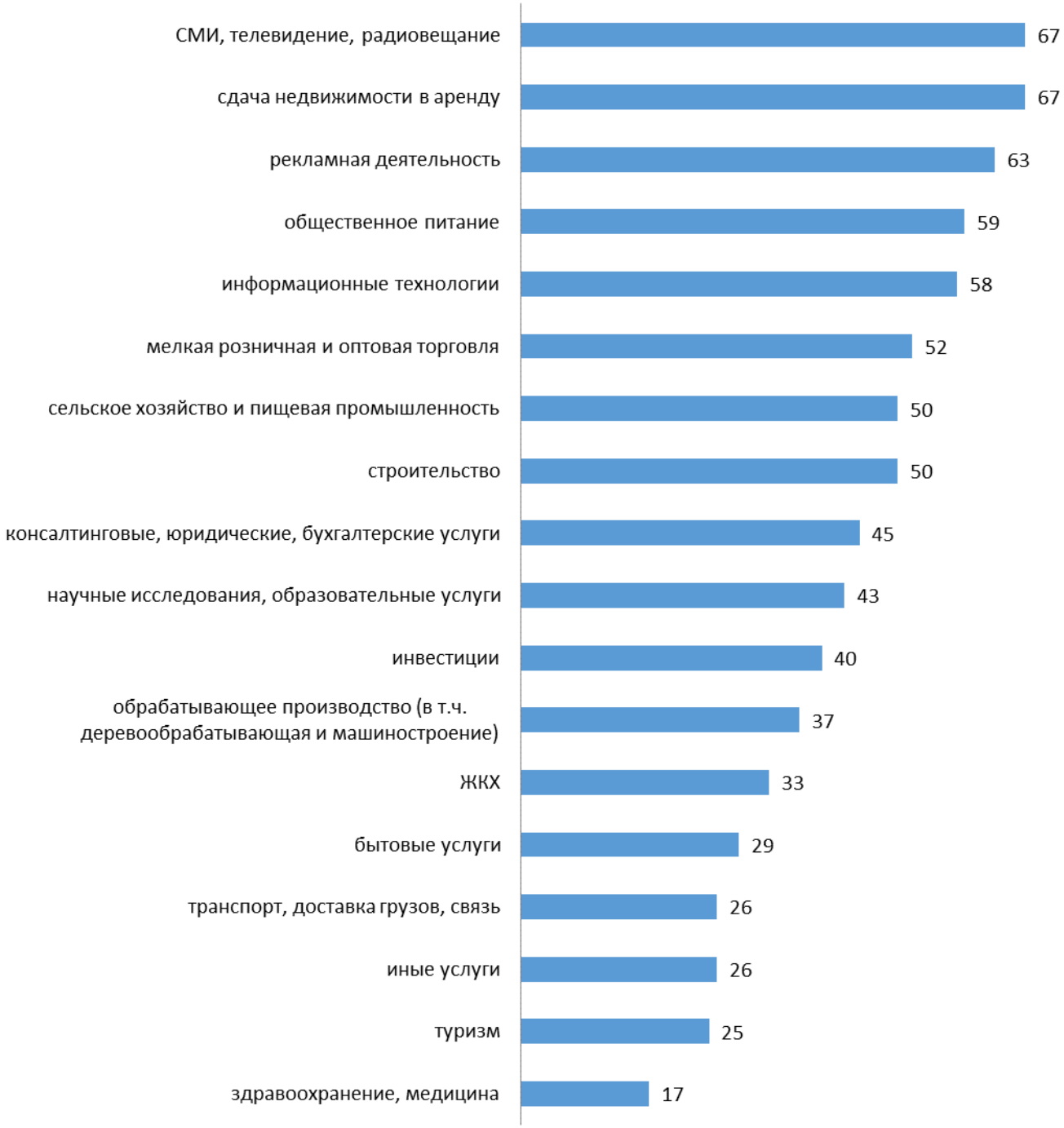
Как следует из ниже представленной диаграммы, наиболее сильная конкуренция наблюдается в сфере СМИ, торговли и рекламы.

Оценка уровня конкуренции как достаточно и очень сильная (в % от общего числа респондентов по отрасли)



Чаще усиление конкуренции отмечали в сфере СМИ (67%), сдачи недвижимости в аренду (67%) и рекламы (63%). Ниже представлена диаграмма, иллюстрирующая процент предпринимателей по отраслям, которые отметили усиление уровня конкуренции за последние три месяца.

Усиление уровня конкуренции по отрослям (в % от общего числа респондентов по отрасли)



1. Проблемы и задачи по развитию конкуренции в сфере закупки.

В рамках Закона № 44-ФЗ и Закона № 223-ФЗ:

- проблема преднамеренного ограничения здоровой конкуренции в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд посредством *искусственного укрупнения лотов* за счёт необоснованного включения в один и тот же лот не связанных между собой товаров, работ, услуг (что отсекает от участия в закупках поставщиков, не имеющих финансовых возможностей предоставить обеспечение заявки, а также позволяет уклониться от проведения электронных аукционов), либо же их необоснованного избыточного дробления в случаях однородности и (или) связанности между собой предметов закупки (что позволяет уклониться от конкурентных способов определения поставщиков);

- необходимость *отмены уведомительного порядка* заключения контрактов с единственным поставщиком в рамках Закона № 44-ФЗ. В настоящее время предусмотрено 3 основания для направления уведомлений заказчиками, на практике эти уведомления либо не проверяются, либо проверяются формально и невнимательно, так как уведомление означает, что контракт уже заключен;

- острой проблемой остается вопрос *оплаты товаров (услуг, работ) по контрактам*. В настоящее время большинство заказчиков не устанавливают аванс, в результате чего поставщики не заинтересованы в участии в закупках (по статистике 2015 года - 2,65 заявок на 1 закупку), т.к. они тратят значительные средства на подготовку заявки, на обеспечение и исполнение контракта, а оплата от заказчика поступает только после исполнения контракта, зачастую с сильной задержкой. «ОПОРА РОССИИ» считает, что необходимо законодательно закрепить в законе основания и порядок предоставления аванса по контрактам;

- необходимо также установить *конкретные способы закупок в рамках Закона № 223-ФЗ,* в том числе случаи закупки у единственного поставщика. Сегодня заказчики вправе использовать любые способы и по оценке Минэкономразвития России в настоящее время насчитывается около 3 500 способов закупки, в том числе такие антиконкурентные, как «закрепление ранее достигнутой устной договорённости»;

- в соответствии с положениями Закона № 44-ФЗ заказчики обязаны осуществлять закупки у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в объеме не менее чем пятнадцать процентов совокупного годового объема закупок. Однако на настоящий момент заказчики продолжают закупаться у хозяйствующих субъектов, не относящихся к субъектам малого и среднего предпринимательства, в том числе в рамках закупок, размещенных у единственного поставщика в сфере естественной монополии. При этом в расчет совокупного годового объема закупок не включаются закупки в том числе у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Таким образом, закупая услуги у единственного поставщика (естественного монополиста), заказчик тем самым автоматически *уменьшает объем услуг, подлежащих закупке у субъекта малого*

предпринимательства;

- проблема получения лицензии на допуск к государственной тайне для исполнения государственного контракта с допуском к государственной тайне. В настоящее время для участия в закупках от участников закупок требуется лицензия на проведение работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну. Для получения лицензии, необходимо иметь заказчика работ, так как подпункт «а» пункта 5 Положения о лицензировании деятельности предприятий, учреждений и организаций по проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, созданием средств защиты информации, а также с осуществлением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите государственной тайны требует указать в заявлении о выдаче лицензии сведения о наличии допуска к государственной тайне у руководителя предприятия. Согласно подпункту «в» пункта 13 Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне решение о допуске к государственной тайне руководителей негосударственных организаций принимает заказчик работ с использованием сведений, составляющих государственную тайну.Таким образом, *организация может получить допуск к государственной тайне только после заключения контракта с заказчиком работ*, для заключения которого предварительно требуется наличие лицензии на проведение работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну;

- рассмотрение жалоб о правомерности поведения государственного и муниципального заказчика осуществляется федеральным и территориальными управлениями ФАС России. ФАС России вправе приостановить определение поставщика (подрядчика, исполнителя) в части заключения контракта до рассмотрения жалобы по существу. Однако *отсутствует возможность приостановить конкурсные процедуры в случае оспаривания решения* управления ФАС России в суде. Пока будет длиться судебное производство, срок исполнения заказа завершится. По этой причине в настоящее время решения ФАС России обжалуются крайне редко – длительные сроки судебного процесса делают бессмысленным процедуру обжалования;

- в настоящее время отсутствует «пошагово» прописанный механизм *возврата обеспечения* исполнения контракта пропорционально выполненным обязательствам. По мнению «ОПОРЫ России», необходимо внесение соответствующих изменений в статью 96 Закона № 44-ФЗ;

- учитывая развитие *электронного документооборота* в России, «ОПОРА РОССИИ» считает целесообразным и более практичным перевод по возможности всех «бумажных» процедур в сфере закупок в электронный формат;

- осуществляя формирование конкурсной документации, заказчики довольно часто указывают такие узкие *критерии к товару*, что фактически приводит к указанию на конкретную марку (поставщика, производителя), тем

самым формируя жесткие условия для участников конкурса и ограничивая конкуренцию на рынке.

«ОПОРА РОССИИ» считает, что процедура проведения конкурса в рамках Закона № 44-ФЗ нуждается в пересмотре, так как сегодня это самый коррупционный способ закупки, который позволяет заказчикам совершенно легально выбрать нужного поставщика, путём компиляции нужных критериев оценки заявок.

2. Проблемы и задачи по развитию конкуренции в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

2.1. Существует неразрешенная конфликтная ситуация *на рынке обслуживания домофонов* между организациями-подрядчиками, осуществляющими непосредственное оказание услуги, и управляющими организациями.

Деятельность подрядчиков поставлена в зависимость от управляющих организаций, то есть деятельность одних субъектов рынка административно зависит от других субъектов рынка, имеющих административные преимущества перед ними, что вступает в противоречие с духом антимонопольного законодательство, основанного на равенстве всех участников рынка.

Таким образом, существующие нормы Жилищного Кодекса Российской Федерации, не позволяют сделать однозначный вывод об отнесении того или иного имущества дома к составу общего, а критерии общего имущества (обслуживание более одного помещения в многоквартирном доме) являются «размытыми» и не всегда могут быть применены однозначно.

Сложившаяся ситуация приводит к тому, что подрядчики, являющиеся преимущественно организациями малого и среднего бизнеса, не всегда имеют возможность противостоять управляющей организации и вынуждены уходить с рынка, а подрядчики, имеющие ресурсы для отстаивания своих интересов, выставляют собственные платежные документы в соответствии со своими договорами, что приводит к двойным оплатам одной и той же услуги жителями.

Для урегулирования ситуации целесообразно внести изменения в Жилищный кодекс Российской Федерации и иные подзаконные акты в области жилищного законодательства, которые бы устанавливали ограничения в деятельности управляющих организаций при взаимодействии с поставщиками услуг.

2.2. Помимо вышеуказанной проблемы, еще одним камнем преткновения в отношениях между управляющими компаниями и организациями, оказывающими услуги, является *злоупотребление управляющими компаниями своим положением на рынке*. В частности собственники недвижимого имущества в многоквартирных домах лишены возможности поменять провайдера, предоставляющего телекоммуникационные услуги, при наличии подключения сети другого провайдера.

3. Проблемы и задачи по развитию конкуренции в сфере теплоэнергетики.

В настоящее время помимо собственно тарифов на тепло для потребителей, которые устанавливают региональные регуляторы, существуют еще и *предельные уровни тарифов на производство тепла на ТЭЦ*, устанавливаемые на федеральном уровне.

С 2016 года большинство организаций перешли на долгосрочное регулирование, то есть на 2016 – 2018 годы уже установлены долгосрочные тарифы на тепловую энергию. При этом продолжает действовать и норма о наличии предельных тарифов. То есть на 2017 год региональные органы регулирования должны будут подать предложения о предельных уровнях, которые могут повлиять на уровень самих тарифов на тепло. Это противоречит логике долгосрочного тарифного регулирования, а также вносит дополнительную неопределенность для регулирующих организаций и для потребителей, в том числе предприятий малого и среднего бизнеса.

«ОПОРА РОССИИ» предлагает активизировать работу по отмене предельных тарифов на тепловую энергию.

4. Проблемы и задачи по развитию конкуренции в сфере строительства.

Нарушение антимонопольного законодательства в сфере производства железобетонных изделий.

Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 26.12.2014 № 914/пр утвержден и введен в действие с 19.01.2015 свод правил СП 229.1325800.2014 «Железобетонные конструкции подземных сооружений и коммуникаций. Защита от коррозии».

В указанном своде правил в разделе 6.1.4. «Бетоны повышенных эксплуатационных свойств» содержится информация о модификаторах серии «МБ», как о материалах, повышающих эксплуатационные свойства бетона. Модификаторы «МБ» является совместной разработкой ООО «Предприятие Мастер Бетона» и НИИЖБ им. А.А. Гвоздева. В предисловии свода правил, в качестве соисполнителя указан НИИЖБ им. А.А. Гвоздева, то есть один из разработчиков модификаторов «МБ». Информация о том, что «МБ» разработка указанных организаций содержится в статье «Новые модифицированные бетоны в современных сооружениях», размещенной на сайте: www.slavutich media.ru/download.php?down=catalogtov_uploads/txt/txt151.pdf

Указывая конкретное название материала, который необходимо использовать для повышения эксплуатационных свойств бетона, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации нарушает статью 15 Закона о защите конкуренции, поскольку такая конкретизация создает преимущество одному хозяйствующему субъекту: ООО «Предприятие Мастер Бетона» и необоснованно препятствует осуществлению деятельности других хозяйствующих субъектов.

«ОПОРА РОССИИ» полагает более корректным изложить раздел 6.1.4. «Бетоны повышенных эксплуатационных свойств» с указанием классов добавок согласно «ГОСТ 24211-2008 Межгосударственный стандарт. Добавки для бетонов

и строительных растворов. Общие технические условия», например: добавки, снижающие проницаемость; минеральные добавки, повышающие прочность.

ФАС России указанная проблема рассмотрена, проведен опрос хозяйствующих субъектов, получены компетентные позиции Минпромторга России и Минстроя России. В итоге в Минстрой России направлено предупреждение о необходимо внесения изменений в отдельные положения Свода правил, исключив указания на конкретные виды добавок.

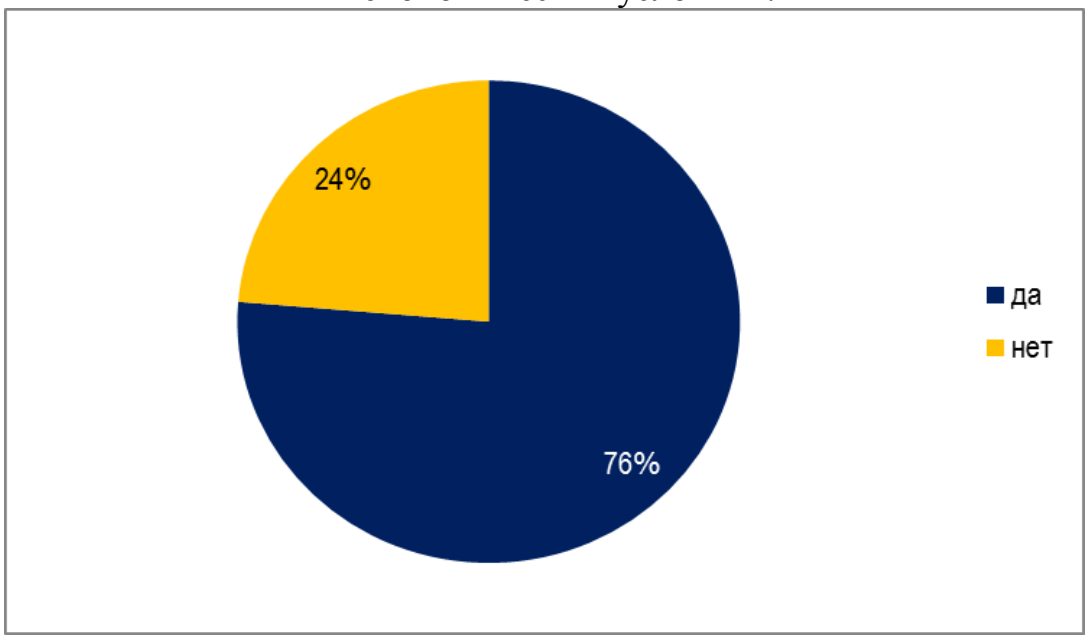
5. Проблемы и задачи по развитию конкуренции в сфере здравоохранения.

В настоящее время назрела необходимость пересмотра *методики тарифообразования на медицинские услуги* и разработке порядка включения инновационных (новых) технологий в жизненный цикл медицинских услуг. Необходимо создать прозрачный механизм для обновления перечня медицинских услуг (их качества, эффективности, безопасности), в том числе механизма актуализации технологий, применяемых при диагностике, лечении, реабилитации.

Оценка Некоммерческого партнерства «Содействие развитию конкуренции»

1. ФАС и кризис

Считаете ли Вы адекватной проводимую ФАС политику в текущих экономических условиях?



Комментарии:

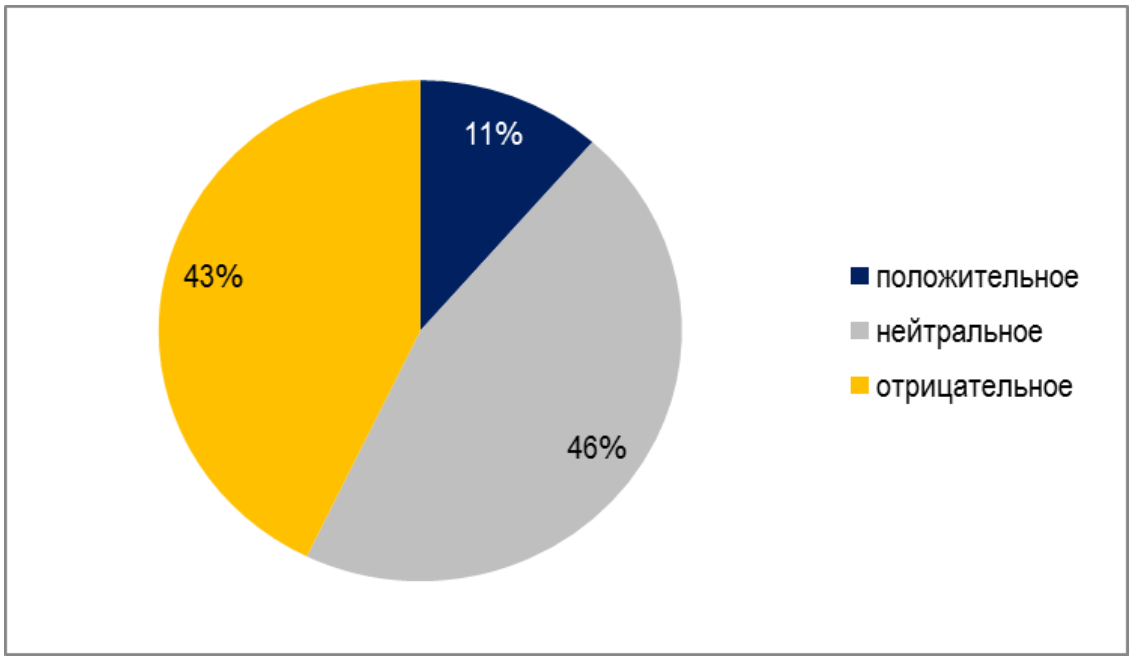
- в условиях кризиса ФАС следует больше фокусироваться на стимулирующих мерах по поддержке экономики; избегать попыток внедрения жесткого регулирования на законодательном уровне вопросов, которые могут быть решены стимулирующими мерами или на уровне саморегулирования (пример: законопроект об обязательных закупках у МСП или ужесточение закона о торговле);
- снижение числа регулируемых тарифов положительно скажется на конкуренции;
- ряд управлений Центрального аппарата в кризис преследуют средний бизнес. Контроль руководителя ФАС России по объективным причинам ослаб в отношении своих подчиненных;
- ФАС имеющимися у нее средствами пытается сопротивляться огосударствлению экономики, поддержать существующий уровень конкуренции и наладить контроль за рациональным использованием государственных ресурсов;
- в ряде отраслей регулирование представляется чрезмерным (например, торговая деятельность);
- ФАС воспринимается как основной борец с кризисом;
- ФАС следует более оперативно реагировать на изменение конъюнктуры и прорабатывать собственную программу мероприятий, направленных на поддержку пострадавших отраслей экономики;
- вряд ли в текущей макроэкономической ситуации у ФАС есть пространство для маневра;
- в целом политика адекватная, однако бывают перегибы, особенно на уровне территориальных управлений, когда на фоне определенных региональных трендов начинаются полномасштабные проверки бизнеса, которые существенным образом отвлекают людские ресурсы компаний, так необходимые в кризисное время;
- ФАС не справляется с объемом полномочий, полученных по результатам ряда административных реформ (не хватает квалификации), а выдвигаемые службой инициативы слишком глобальны и требуют еще больших ресурсов;
- представляется, что общее направление развития антимонопольной политики, в том числе с учетом расширения компетенции ФАС, способствует развитию конкуренции. Так, предложенные ФАС принципы регулирования тарифов среди прочего могут помочь более эффективному использованию ресурсов естественных монополи без автоматического повышения тарифов. Кроме того, закрепление обязательности закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства в целом может помочь данным субъектам войти на рынок корпоративных закупок, хотя и накладывает определенные ограничения на

бизнес;

- представляется, что в ситуации введения экономических санкций антимонопольная политика должна быть весьма жесткой и адекватной изменениям на рынках - с целью пресечения всех возможных попыток нарушения законодательства о защите конкуренции в условиях экономического кризиса. Представляется, что аккумуляция регулятивных функций у ФАС (например, упразднение ФСТ и передача ее функций ФАС), т.е. фактически превращение ФАС в мегарегулятора адекватный ответ на происходящее;
- ФАС не уделяет должного внимания крупным государственным компаниям, монополистам на различных рынках. Пример социальных вопросов к ФАС: цена на нефть падает, а цены на бензин растут. Цены на билеты государственных авиаперевозчиков внутри страны выше, чем аналогичные по расстоянию международные перевозки;
- последнее письмо ФАС относительно регулирования добровольного страхования жизни и здоровья заемщиков, по сути, констатирует вмешательство ФАС, в том числе в суть продукта, а также контроль в отношении навязывания услуг потребителям, что не имеет отношения к конкуренции на рынке товаров и услуг, а является сферой защиты прав потребителей;
- у ФАС нет цельной политики по поддержке рынков и их участников в период кризиса, есть отдельные действия;
- политика ФАС достаточно сдержана;
- недостаточно внимания к основным направлениям ценообразования в области тарифов естественных монополий, авиа и ж\д перевозок и других, связанных с основными потребностями населения;
- как представитель компании - да, как потребитель – нет, т.к. нет эффективности по противодействию стремительному росту цен (бензин, продукты питания и иные товары потребления отечественного производства), вводимые Правительством запреты в отношении фармакологической продукции, особенно по таким заболеваниям как онкология, нарушают здоровую конкуренцию среди производителей и опасны для общества.

2. Влияние органов государственной власти (кроме ФАС) на конкуренцию

Оцените влияние других органов государственной власти (кроме ФАС) на конкуренцию:



Назовите федеральные органы власти (кроме ФАС), которые оказывают положительное влияние на развитие конкуренции:

- Министерство Экономического Развития РФ (5);
- Банк России (4);
- Министерство энергетики Российской Федерации (3);
- Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (2);
- Министерство промышленности и торговли (2);
- Министерство транспорта РФ;
- Министерство здравоохранения РФ;
- Минстрой РФ;
- Министерство экономического развития РФ.

Назовите федеральные органы власти (кроме ФАС), которые оказывают отрицательное влияние на развитие конкуренции:

- Министерство промышленности и торговли РФ (5);
- Министерство здравоохранения РФ (4);
- Центральный Банк Российской Федерации (3);
- Роспотребнадзор (2);
- Министерство экономического развития РФ (2);
- Министерство транспорта (2);
- Федеральное Агентство Железнодорожного транспорта (Росжелдор);
- Министерство образования и науки;
- Министерство Юстиции РФ;
- Министерство строительства РФ;

- Россельхознадзор;
- Минсельхоз;
- Росрыболовство;
- Министерство энергетики;
- Министерство связи;
- Роскомнадзор;
- Федеральная налоговая служба;
- Росалкогольрегулирование;
- Росавтодор;
- Росавиация.

Комментарии:

- пример отрицательного влияния – поэтапное ужесточение ситуации с продлением срока службы ж/д вагонов, например, недавний запрос на проведение модернизации вагонов. Видимо, действия предпринимаются в интересах прямой поддержки вагоностроителей за счет операторов ж/д состава. Такие решения напрямую влияют на конкуренцию, поскольку способны принципиально перераспределить доли рынка в зависимости от возраста парка вагонов у оператора;
- по нашему мнению, влияние на конкуренцию в отрасли жилищного строительства оказывают не столько деятельность и решения отдельных органов власти, сколько ограничивающие конкуренцию системные факторы, для преодоления которых необходимы совместные действия органов власти, представляющих различные ветви власти федерального, регионального и муниципального уровней;
- в целом неадекватно высокая доля вмешательства государства в функционирование рынка;
- влияние органов власти, по сути, сводится к бессистемному и зачастую бессмысленному созданию все новых и новых бюрократических барьеров, введению новых обязанностей и санкций;
- разнообразные формы государственного регулирования административного характера (ведение многочисленных реестров и регистров, аттестация и аккредитация хозяйствующих субъектов, различные экспертизы, предоставление разрешений и согласований) остаются недостаточно оцененными с правовой и экономической точки зрения, а также с позиций их избыточности и коррупционной составляющей;
- «конкуренция» федеральных органов власти в части полномочий при выработке конкурентной экономической политики РФ оказывает положительное влияние при формировании баланса интересов между различными участниками экономических и регуляторных отношений;
- задачи наполнения бюджета и развития конкуренции не совпадают по целям;

- Минздрав часто занимает крайне консервативную и недальновидную позицию, негативно влияющую на конкуренцию. Это имеет место в сфере регулирования лекарственных средств (например, проблема с определением взаимозаменяемых лекарственных средств), косметических продуктов (например, крайне консервативный и несовременный взгляд в отношении возможных эффектов косметических средств), а также товаров, оборот которых ограничен (например, инициатива по введению унифицированной упаковки для таких товаров);
- акты и действия Роспотребнадзора часто негативным образом влияют на конкуренцию. Например, необоснованное ограничение Роспотребнадзора в отношении экспертных организаций, уполномоченных проводить различные экспертизы, а также крайне консервативная позиция Роспотребнадзора о фактически полном запрете проконкурентных практик, связанных с прямыми информационными коммуникациями между совершеннолетними потребителями товаров, оборот которых ограничен, и производителями таких товаров;
- Минэкономразвития является единственным оппонентом для ФАС, способным сдерживать излишне жесткие и однобокие инициативы ФАС;
- административная реформа, начавшаяся в 2005 году не была реализована согласно той стратегии, которая была разработана для указанных целей. В этой связи отрицательное влияние на развитие конкуренции оказывает любое со стороны органов власти воспрепятствование выходу на рынки хозяйствующих субъектов;
- Роспотребнадзор в части собственного подхода к регулированию в том числе в сферах, где уже есть четко прописанные Банком России и ФАС России правила (например, в части навязывания потребителям услуг по добровольному страхованию жизни и здоровья заемщиков). Хотелось бы иметь в этой области единый и транспарентный подход одного регулятора, например, Банка России, а не трех (ЦБ, ФАС и Роспотребнадзор).

3. Развитие конкуренции в отраслях (на отдельных рынках)

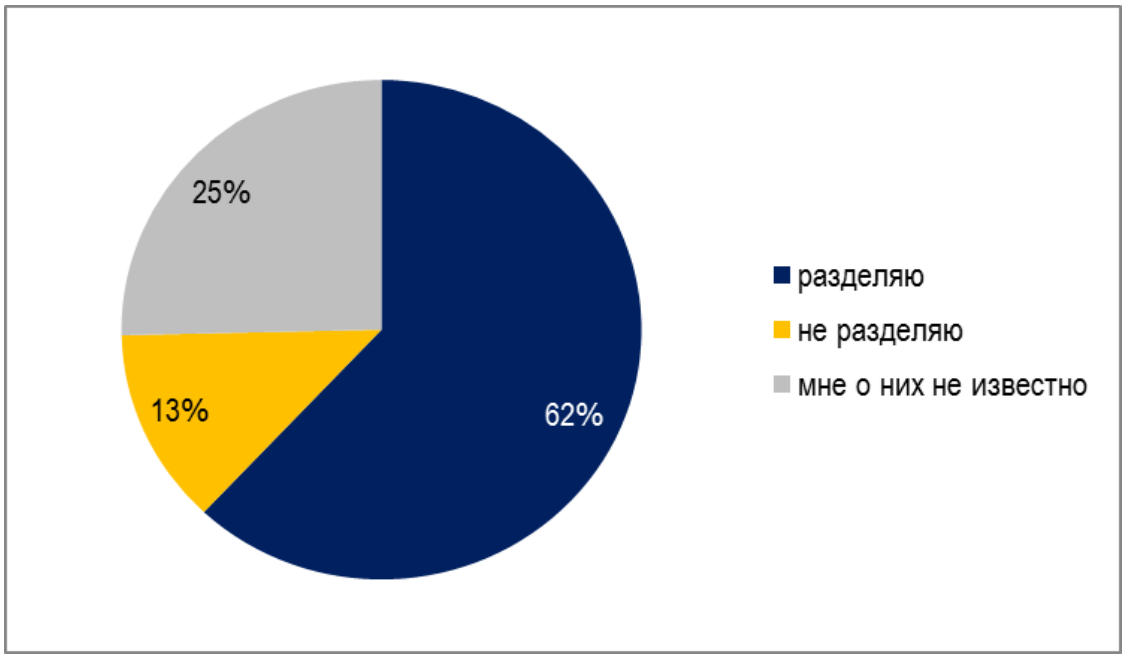
В каких отраслях (на каких рынках) целесообразно сосредоточиться ФАС для развития конкуренции, в том числе пресечения антимонопольных нарушений, снятия административных барьеров:

- нефтегазовый сектор (11): рынок газа, газотранспортной инфраструктуры, автозаправки;
- железнодорожный транспорт (9): подвижной состав для перевозки грузов (и цистерны, и танк-контейнеры и пр.);
- здравоохранение (2): медицинские услуги, медицинская продукция, фармацевтика (10);
- ЖКХ (9);

- ритэйл (8): реализация сельскохозяйственной продукции, аптечные сети (2), продуктовые сети;
- рынки естественных монополий (8): ценообразование;
- телеком (7): телефонная связь, информационные технологии;
- транспорт (6): логистика;
- государственные закупки (6);
- строительство (5): строительные материалы, концессионные соглашения;
- финансовые рынки (3): рынок банковских услуг; банковское обслуживание организаций и учреждений, финансируемых из бюджета, обоснованность тарифов платежных систем; миникредитование; рынок ценных бумаг;
- авиаперевозки (4): региональные воздушные перевозчики;
- электроэнергетика (4);
- природные ресурсы (2);
- гособоронзаказ (2);
- машиностроение: автомобильная промышленность (2);
- электронная коммерция;
- легкая промышленность;
- образовательные услуги;
- продовольствие (2);
- порты (2);
- сельское хозяйство (2): субсидирования сельхоз товаропроизводителей;
- FMCG;
- деревоперерабатывающая промышленность;
- теплоснабжение;
- государственные компании: услуги ГУПов МУПов, создание барьеров выхода на рынок;
- поставки в районы Крайнего Севера и местности, приравненные к районам Крайнего Севера;
- страхование;
- логистика.

4. Государственная политика в области тарифов и естественных монополий

Разделяете ли Вы новые принципы, принятые ФАС в области регулирования тарифов?



Какие первоочередные задачи должны быть решены ФАС России в сфере регулирования тарифов и естественных монополий?

- отмена пошлин за обжалование тарифов;
- разработка методик порядка расчета тарифов и обсуждение ее с бизнесом;
- ужесточения контроля за структурой тарифов, в том числе долей заработной платы;
- снижение количества естественных монополий, в том числе вывод из-под регулирования рынка связи;
- отмена закона о естественных монополиях;
- разработка прозрачной и понятной методики определения эффективности реализации инвестиционных программ. Согласование с ФАС России пакетов инвестиционных программ естественных монополий;
- тезис «инфляция минус» слишком общий и не ясно пока как именно он будет применяться;
- ограничение роста/снижение тарифов;
- исключение необоснованных затрат естественных монополий, снижение издержек;
- PR-доведение до общества принятых принципов работы;
- деятельность ФАС России в указанной сфере не решает проблем естественных монополий – низкой эффективности деятельности, коррупции и т.д.;
- выработать сбалансированный подход между ограничением тарифов (что должно снижать инфляцию) и разумной индексаций тарифов с целью поддержания инвестиций в соответствующих отраслях;
- актуализация нормативно правовых актов в сфере государственного

регулирования цен (тарифов) в водоснабжении и водоотведении;

- тарифная политика должна быть унифицирована, но при этом учитывать специфику каждого региона;
- учет экономически обоснованных затрат при установлении тарифов. Отказ от принципа «инфляция минус»;
- пересмотреть требования о конфиденциальности информации естественных монополий, используемой в рамках процесса тарифообразования. Необходимо оставить режим конфиденциальности в отношении только той информации, которая действительно важна для безопасности и обороны государства и граждан. Остальная информация естественных монополий должна быть открыта, чтобы обеспечить максимальную прозрачность процедуры тарифообразования;
- в случае реализации принципа «инфляция минус» необходимо найти баланс между интересами монополий (необходимостью в установлении обоснованного тарифа) и потребителей (обеспечение качества услуг). Необходимо учитывать различные финансовые состояния компаний, осуществляющих деятельность в сферах естественных монополий. Если рост тарифов ниже инфляции приведет к существенному недофинансированию какой-либо сферы и в итоге приведет к ее деградации, то это повредит тем же потребителям. Полагаем, что схема «инфляция минус» может дать эффект только при долгосрочном подходе, а размер снижения должен быть не меньше трети от уровня инфляции;
- ликвидировать законодательную презумпцию о доминировании естественных монополий. При анализе рынка исследовать состав его участников;
- переход некоторых отраслей на рыночные отношения (к примеру, в сфере услуг в морских портах наблюдается активная конкуренция, поэтому разумным шагом было бы упразднить госрегулирование цен на такие услуги).

Комментарии:

- получение функций ФСТ России даст возможность ФАС России исключить излишние внутриведомственные разногласия и вести более комплексную политику в тарифной сфере, которая будет более оперативной, учитывая сложную экономическую ситуацию;
- новыми принципами тарифной политики считаются **упрощение тарифного регулирования, «инфляция минус»**: тарифы должны стимулировать регулируемые организации к повышению эффективности деятельности (снижению издержек), **повышение тарифов** (выше, чем «инфляция минус») для целей реализации концессионных проектов (из пресс-конференции замглавы ФАС России Виталия Королёва на тему «Новая тарифная политика: разворот на 180 градусов» от 25.02.2016). Безусловно, согласны с первым принципом. С другими двумя – с оговорками. Действительно, принцип «инфляция минус» должен стимулировать регулируемые организации к повышению эффективности

деятельности. Однако для успешной реализации этого принципа (для целых отраслей) должны быть обеспечены стартовые условия, которые позволяли бы регулируемым организациям не скатываться в пропасть при применении принципа «инфляция минус», наращивая убытки, а иметь достаточное количество средств для восстановления основных фондов, в частности систем водоснабжения и водоотведения. Без тарифного скачка, выходящего не только за пределы ограничений по плате граждан, но и за пределы уровня инфляции иногда в разы, это невозможно. По данным Российской ассоциации водоснабжения и водоотведения: «отрасль водоснабжения и водоотведения работает ниже себестоимости: за последние 10 лет убыток составил 7,3 миллиарда рублей. С ростом цен на электроэнергию и кризисными явлениями в экономике финансовое положение отрасли ВКХ драматически ухудшается: если в 2012 году было10,8 миллиарда рублей чистых убытков, то в 2015 - уже 20,4 миллиарда рублей». Кроме того, довольно трудно соблюсти принцип «инфляция минус» в процессе производства товаров (работ, услуг) в условиях опережающего роста цен на товары (работы, услуги), которые используются в этом производстве, например, цены на электроэнергию, химические реагенты, а также в условиях роста курса валют, высоких процентных ставок на финансовых рынках и иных факторов. Таким образом, применение в тарифном регулировании хронически недофинансированной отрасли принципа «инфляция минус» ведет не к повышению её эффективности, а к её постепенному уничтожению. Третий принцип лишь подтверждает несостоятельность принципа «инфляция минус» в настоящих условиях и открывает дорогу форме ведения бизнеса по концессионному соглашению. Таким образом, создавая благоприятные условия в тарифном регулировании для пользователей имущества (концессионеров), пренебрегают правами потребителей: тарифное регулирование (тарифные ограничения) призвано защищать прежде всего потребителя товаров (услуг, работ).

- нельзя не согласиться с главой ФАС России Игорем Артемьевым: «главная цель новой тарифной политики – обеспечение интересов потребителя и развитие экономики, обеспечение конкуренции управленческих команд и технологий. Главный принцип новой тарифной политики – «тариф в обмен на эффективность» – предполагает индексацию тарифов естественных монополий при условии снижения ими собственных издержек».

Основные выводы и предложения:

1. Эксперты назвали следующие приоритетные задачи в части изменения антимонопольного регулирования: закрепление института антимонопольного комплаенса, гармонизация уголовного и административного законодательства в части освобождения от ответственности за картель, реформирование законодательства о естественных монополиях, либерализация тарифного регулирования, контроль за закупками, применение антимонопольного

законодательства к отношениям в сфере интеллектуальной собственности. Неоднозначную реакцию среди экспертов вызвали новые правила недискриминационного доступа для компаний, не являющихся субъектами естественной монополии. Респонденты считают необходимым установить механизм отмены действия принятых правил, если доля доминанта ниже 70%.

2. ¾ респондентов считают проводимую ФАС России политику в текущих экономических условиях адекватной. При этом отмечается, что антимонопольному органу следует более оперативно реагировать на изменение конъюнктуры и прорабатывать собственную программу мероприятий, направленных на поддержку пострадавших отраслей экономики. Однако «…бывают перегибы, особенно на уровне территориальных управлений, когда на фоне определенных региональных трендов начинаются полномасштабные проверки бизнеса, которые существенным образом отвлекают людские ресурсы компаний, так необходимые в кризисное время».

3. Только 11% опрошенных положительно оценивают влияние других органов (кроме ФАС России) на конкуренцию. Положительное влияние чаще отмечали со стороны Министерства экономического развития, Центрального банка, Министерства энергетики. Среди ведомств, которые отрицательно влияют, наиболее часто упоминаются Министерство промышленности и торговли, Министерство здравоохранения и Центральный банк. Указывается, что влияние органов власти, по сути, сводится к бессистемному и зачастую бессмысленному созданию все новых и новых бюрократических барьеров, введению новых обязанностей и санкций.

4. Более половины респондентов (57%) оценивают влияние общественных и экспертных организаций на антимонопольную политику в России как незначительное. Отмечается, что экспертным площадкам (кроме НП «Содействие развитию конкуренции») объективно не хватает экспертного уровня знаний в сфере антимонопольного регулирования, который способствовал бы формированию взвешенной и всесторонней позиции, пусть даже и критичной по отношению к практике и инициативам регулятора. Конструктивные мнения в подавляющем большинстве случаев учитываются ФАС России. Однако во многом результат зависит от активности и обоснованности позиций самих общественных организаций.

5. ФАС целесообразно сосредоточиться на развитии конкуренции, в том числе пресечении антимонопольных нарушений, снятии административных барьеров в следующих отраслях: нефтегазовый сектор, фармацевтика, железнодорожный транспорт, ЖКХ, ритейл.

6. 62% респондентов разделяют новые принципы, принятые ФАС России в области регулирования тарифов. Однако 25% опрошенных о новых принципах ничего не известно. Среди первоочередных задач отмечается необходимость выработки сбалансированного подхода между ограничением тарифов (что должно снижать инфляцию) и разумной индексацией тарифов с

целью поддержания инвестиций в соответствующих отраслях. Необходимо учитывать различные финансовые состояния компаний, осуществляющих деятельность в сферах естественной монополии. Если рост тарифов ниже инфляции приведет к существенному недофинансированию какой-либо сферы и в итоге к ее деградации, то это повредит тем же потребителям. Схема «инфляция минус» может дать эффект только при долгосрочном подходе, а размер снижения должен быть не меньше трети от уровня инфляции.

7. Значительная доля респондентов отметила отсутствие необходимости передачи другим органам существующих полномочий ФАС России. Отдельные респонденты высказывались за передачу полномочий в сфере госзакупок и рекламы.

8. Треть опрошенных положительно оценила влияние деятельности СРО в отдельных отраслях на развитие конкуренции. В рамках СРО возможна более быстрая, гибкая и комплексная разработка правил поведения, обеспечивающих защиту конкуренции и баланс между свободой рынка и интересами государственного контроля. Вместе с тем такие организации могут становиться дополнительными барьерами и способствуют нарушению антимонопольного законодательства.

9. 76% респондентов считают, что качество проводимого ФАС России анализа товарного рынка за последний год не изменилось. Остальные опрошенные (13%) заметили улучшение. В качестве недостатков отмечаются: невысокий уровень компетенции сотрудников, попытки подогнать отчеты под конкретное нарушение, проведение анализа рынка шаблонно без учета специфики его функционирования, недостаточное внимание перспективному анализу, использование ограниченных и зачастую непроверенных данных о рынке.

10. Как и в прошлом году, большинство опрошенных (около 70%) не наблюдают изменений в практике применения статьи 10 Закона о защите конкуренции. Респонденты отмечают плохо проводимый анализ рынка, низкий уровень доказательств, произвольное применение Закона с учетом содержащихся в нем обтекаемых формулировок. Существенное влияние на правоприменительную практику за последний год оказали дела против корпорации Google, Уралкалий и ТЕВА.

11. 46% респондентов положительно оценили влияние на конкуренцию правил недискриминационного доступа (в прошлом году – 67%). Наиболее эффективными признаны правила в сфере электроэнергетики, электросвязи, а также правила, регулирующие доступ к услугам аэропортов.

12. По мнению 70% респондентов, торговые практики оказывают положительное влияние на состояние конкуренции: они «дисциплинируют хозяйствующих субъектов», создают прозрачные правила взаимодействия с контрагентом и позволяют предупреждать нарушения антимонопольного законодательства. При этом отмечается, что торговые практики зачастую оказывают отрицательное влияние на формирование маркетинговых стратегий.

Некоторые респонденты считают целесообразным применение торговых практик только в отношении компаний с очень большой долей на рынке.

13. Сократилось количество респондентов, которые отметили улучшение деятельности ФАС России по раскрытию картелей (с 38% в 2014 году до 22,4% в 2015 году) и соглашений с участием органов власти (с 41% в 2014 году до 34% в 2015 году). В качестве ключевых недостатков в делах о картелях и антиконкурентных соглашений, в том числе с участием органов власти, респонденты указали: недостаточность доказательственной базы, игнорирование экономического анализа и оценки возможных негативных эффектов на рынок, преследование популистских целей при проведении расследования. Отмечена недостаточность срока (от 3 до 9 мес.) для расследования крупных и сложных картелей.

14. 43% респондентов выбирают обращение в ФАС России как приоритетный способ для защиты нарушенных прав на объекты интеллектуальной собственности. Среди дел, оказавших существенное влияние на правоприменительную практику эксперты назвали разбирательства с Ru-Center, по Антигриппин и шоколаду «Аленка» (заявление Красного октября против Оркла Брэндс). Основными недостатками в делах о недобросовестной конкуренции являются: длительность рассмотрения дел, несущественный размер штрафа, широкое привлечение экспертных советов при рассмотрении споров.

15. Около 30% опрошенных считают недостаточным контроль ФАС России за экономической концентрацией как превентивную меру, направленную на развитие конкуренции. При согласовании ФАС России должен уделять внимание перспективному анализу влияния сделки на конкуренцию, более тщательному рассмотрению концентрации по существу, структурным предписаниям, проведению консультаций со сторонами сделки и участниками рынка. В свете новых правил эксперты рекомендуют определить форму и порядок опубликования ходатайств для обеспечения конфиденциальности предстоящей сделки.

16. 56% респондентов считают срок, устанавливаемый антимонопольным органом для представления запрашиваемой информации, недостаточным. Отмечено, что центральный аппарат за последний год существенно увеличил срок для подготовки ответов на запросы, при этом территориальные управления по-прежнему предоставляют слишком маленький срок. В последнее время участилась проблема направления схожих запросов от разных территориальных управлений и от ФАС России, что свидетельствует об отсутствии обмена информацией внутри антимонопольного органа.

17. Большинство участвовавших в опросе респондентов (83%) считают проверки ФАС России эффективным способом выявления нарушений антимонопольного законодательства. 17% экспертов отметили случаи попадания иным лицам информации с грифом «коммерческая тайна», которая была представлена в антимонопольный орган. По мнению отдельных участников,

раскрытие было связано с невнимательностью исполнителя или отсутствием в практике сотрудников ФАС России четких правил внутреннего документооборота.

18. Оценка работы ФАС России по рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства осталась неизменной по сравнению с прошлым годом. Незначительно улучшилось качество мотивировочной части решений. При этом в мотивировочной части зачастую не описывается, почему были проигнорированы те или иные доказательства, предоставленные ответчиком.

19. ¾ опрошенных считают контроль ФАС России за рекламой эффективным способом предотвращения нарушений в этой сфере. В настоящее время отсутствует необходимость предоставления специальных условий в сфере рекламы для субъектов малого и среднего предпринимательства – так ответили более половины респондентов. Значительная доля экспертов (82%) положительно оценивает саморегулирование в области рекламы. Наибольшего внимания со стороны антимонопольного органа требует реклама в области финансовых услуг, фармацевтики, строительства, алкоголя и табачной продукции. При проведении расследований в области нарушения законодательства о рекламе регулятор не должен подменять анализ по существу мнением экспертных советов или интернет-опросами.

20. Четверть опрошенных отрицательно оценивают влияние практики ФАС России по контролю за иностранными инвестициями на инвестиционный климат в России. Больше половины респондентов поддерживают возможность принятия заочного решения по ходатайствам на согласование сделок (без очного присутствия членов правительственной комиссии). Среди проблемных вопросов отмечается недостаточность официальных разъяснений норм Закона «Об иностранных инвестициях».

21. Ситуация по контролю закупок в соответствии с Законом о защите конкуренции и Законом № 44-ФЗ за последний год в целом не изменилась. Однако в области применения Закона № 223-ФЗ 35% респондентов отмечают ухудшение ситуации. 64% опрошенных не поддерживает установление законодательных требований о закупках у субъектов малого и среднего бизнеса. Треть экспертов положительно оценивают расширение полномочий ФАС России на самостоятельное инициирование расследований в рамках Закона № 223-ФЗ. Указывается, что контроль ФАС России в сфере контрактной системы и закупок формален и не эффективен, и «превратился в профанацию».

22. 51% респондентов считают процедуры по контролю в сфере торговой деятельности эффективными. Треть опрошенных положительно оценивают влияние отраслевых ассоциаций на развитие конкуренции. Подавляющее большинство (80%) полагают, что полномочия в сфере контроля торговой деятельности должны остаться в компетенции ФАС России. Указывается на необходимость борьбы с региональным протекционизмом. Эксперты считают, что

применение Закона о торговле по-прежнему смещено в сторону торговых сетей, при этом игнорируются крупные поставщики, имеющие существенную переговорную силу и способные оказывать давление на сети.

23. Со случаями коррупции в ФАС России сталкивались 8% опрошенных (при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства, ходатайств в сфере экономической концентрации и рассмотрении дел о торгах).

24. Деятельность по адвокатированию конкуренции за последний год улучшилась (так считает 37% опрошенных). Работа экспертных советов по рекламе и в области связи отмечена как эффективная.

Оценка Некоммерческого партнерства «Объединение Корпоративных Юристов»

Некоммерческое партнерство «Объединение Корпоративных Юристов» (далее – НП «ОКЮР») отметило, что российское антимонопольное регулирование развивается с большой скоростью и при этом во многих сферах ФАС России были выработаны подходы и стандарты, схожие с принятыми на международном уровне и в других странах. Это стало возможно во многом благодаря последовательным и существенным усилиям со стороны ФАС России.

По мнению членов НП «ОКЮР» крайне важным и позитивным тот факт, что ФАС России поддерживается дифференцированного подхода к развитию конкуренции в отдельных отраслях экономики и на отдельных рынках, в частности в ракетно-космической отрасли.

Члены НП «ОКЮР» отметили основные барьеры на пути развития конкуренции:

Административные барьеры конкуренции:

- Компании обращаются за разъяснениями по конкретным ситуациям по применению законов (Закон о торговле), но ответы носят «формальный» характер, исключительно цитирование статей закона. Ожидаем, что Президиум ФАС России будет давать более применимые разъяснения.
- Мониторинги цен (товарных запасов) запрашиваются УФАС в рамках одного указания ФАС России, но каждое территориальное управление запрашивает их в своей форме, и распространена практика нескольких (до 3 – х запросов по одной тематике в один период). Запрашивается подтверждающая документация (накладные, счета-фактуры), что никак не способствует анализу информации, предоставляемой в территориальные управления в электронном виде, но вынуждает задействовать огромный ресурс (и персонал, и расходные материалы, и услуги курьерских служб) для подготовки и направления документов.
- Территориальные управления ФАС России по-прежнему зачастую предоставляют слишком маленький срок для исполнения запросов по

предоставлению информации и данных.

Барьеры, касающиеся содержательных вопросов рассмотрения дел ФАС России и его взаимодействия с бизнесом:

- Недостаточно глубокий и всесторонний анализ рынка при рассмотрении дел о злоупотреблении доминирующим положением. Недостатки в анализе экономической ситуации приводят к необоснованным выводам и отсутствию реальных доказательств ограничения конкуренции.
- Слабая доказательственная база при расследованиях о картелях. Об этом высказался Верховный суд по делу о картеле Вьетнамского пангасиуса, и ситуация пока не меняется к лучшему.
- Слишком узкое толкование понятия «недобросовестная конкуренция».

Законодательные барьеры:

- Распространение положений о злоупотреблении доминирующим положением на действия в рамках одной группы лиц (часть 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции).
- Нововведением четвертого пакета по вопросу сделок экономической концентрации является установление обязательного порядка опубликования на официальном сайте антимонопольного органа в сети «Интернет» сведений о поступившем ходатайстве о даче согласия на осуществление сделки или иного действия.
- Наличие недостатков в государственной политике в области тарифов и естественных монополий. В отношении субъектов естественной монополии по-прежнему сохраняется излишняя карательная направленность существующего законодательства. Фактически не функционирует порядок разработки, согласования и утверждения инвестиционных программ компаний, осуществляющих регулируемую деятельность. В сфере технологического присоединения к электрическим сетям сохраняется несогласованность Правил технологического присоединения с другими отраслями законодательства (в частности с земельным и градостроительным законодательством. Ряд лиц, фактически осуществляющих ту же деятельность, что и естественные монополии, «выпадают» из сферы антимонопольного регулирования. В качестве примера можно привести деятельность владельцев объектов электросетевого хозяйства, не обладающих статусом сетевой организации, в отношении которых не применяются требования антимонопольного регулирования и контроля. На практике отсутствие подобного контроля создает благоприятную почву для злоупотреблений такими владельцами в части создания препятствий для перетока электрической энергии.
- Не поддерживается проект федерального закона № 821534-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»». Инициатива по расширению рынка

заказов для субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – СМП) важна, однако принятие предложенного законопроекта необоснованно усилит административное давление на крупных частных хозяйствующих субъектов.

Члены ОКЮР отмечают, что следующие вопросы требуют дополнительного внимания со стороны ФАС России, поскольку они оказывают влияние на общее состояние конкуренции в Российской Федерации:

- Излишнее давление на компании, имеющие высокие доли на рынке (часть 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции).
- Распространение положений о злоупотреблении доминирующим положением на действия в рамках одной группы лиц (часть 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции). Представляется неоправданной практика по применению ограничений по злоупотреблению доминирующим положением на отношения, существующие в рамках одной группы лиц применительно к схеме распространения товара, произведенного в рамках группы.
- Распространение норм антимонопольного законодательства на действия по осуществлению исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности (часть 4 статьи 10 Закона о защите конкуренции).
- Недостаточное внимание ФАС России состоянию конкурентной среды в сфере жилищного строительства.
- Необходимость совершенствования Закона о защите конкуренции:

- по аналогии с процессуальными отраслями права (арбитражный/гражданский процессы) предлагаем закрепить обязанность заявителя возмещать расходы «обвиняемого» в случае прекращения рассмотрения дела в связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства;

- в статье 44 Закона о защите конкуренции предлагаем предусмотреть, что в случае направления антимонопольным органом запроса в адрес лица, в отношении которого подано заявление о нарушении антимонопольного законодательства, к такому запросу в обязательном порядке должна быть приложена копия заявления;

- дополнить статью 44 Закона о защите конкуренции положением, обязывающим антимонопольный орган в случае отказа в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства направлять копию решения не только заявителю, но и лицу, в отношении которого подано заявление;

- предусмотреть в Законе о защите конкуренции возможность проведения заседаний комиссий по рассмотрению антимонопольных дел посредством видео-конференц-связи;

- конкретизировать пункт 2 статьи 25.7 Закона о защите конкуренции, указав форму публичного заявления должностного лица хозяйствующего субъекта (варианты: выступление по ТВ, радио, интервью печатному изданию или устное озвучивание заявление ряду лиц и т.д.);

- конкретизировать пункт 5 статьи 39.1. Закона о защите конкуренции в части того, что срок выполнения предупреждения должен составлять не менее

чем 10 дней со дня его получения лицом, которому выдано предупреждение;

- исключить из статьи 31 Закона о защите конкуренции третье условие (требование о неизменности перечня лиц, входящих в группу лиц, на момент осуществления сделок, иных действий по сравнению с представленным в федеральный антимонопольный орган перечнем таких лиц).

• Необходимость дальнейшего совершенствования регулирования противодействия и защиты от недобросовестной конкуренции.

Предлагается активнее применять положения статьи 14.8 Закона о защите конкуренции. Список составов недобросовестной конкуренции является открытым. Законом запрещены и иные формы недобросовестной конкуренции, что соответствует положению п. 2 ст. 10.bis парижской Конвенции по охране промышленной собственности

Необходимо привлекать к ответственности за недобросовестную конкуренцию хозяйствующих субъектов, получающих конкурентное преимущество на рынке в результате неуплаты обязательных платежей и воздержания от несения иных обязательных расходов.

• Необходимость совершенствования правоприменительной практики в сфере защиты от недобросовестной конкуренции и противодействия нарушениям законодательства о рекламе.

ОКЮР считает правильным и необходимым, чтобы ФАС России прилагал больше усилий для выработки более четких критериев и взвешенного подхода при возбуждении и при рассмотрении дел об административных правонарушениях в сфере защиты от недобросовестной конкуренции и противодействия нарушениям законодательства о рекламе.

• Необходимость совершенствования антимонопольного регулирования договоров коммерческой концессии.

Антимонопольное и гражданское законодательство не одинаково подходят к оценке различного рода ограничений, устанавливаемых правообладателем для пользователей в договорах коммерческой концессии.

С одной стороны, правовая природа отношений, возникающих из договора коммерческой концессии, указывает на возможность установления соответствующих ограничений для сторон, влияющих на самостоятельность действий на определенном товарном рынке. По этой причине частью 1 статьи 12 Закона о защите конкуренции (Допустимость «вертикальных» соглашений) полностью исключаются из сферы действия части 2 статьи 11 Закона о защите конкуренции (Запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения хозяйствующих субъектов) договоры коммерческой концессии.

Аналогичным образом в пункте 1 статьи 1033 Гражданского Кодекса Российской Федерации закреплено, что договором коммерческой концессии

могут быть предусмотрены ограничения прав сторон по этому договору. В частности, может быть предусмотрено обязательство пользователя реализовывать произведенные и (или) закупленные товары, выполнять работы или оказывать услуги с использованием принадлежащих правообладателю исключительных прав по установленным правообладателем ценам, а равно обязательство пользователя не осуществлять реализацию аналогичных товаров, выполнение аналогичных работ или оказание аналогичных услуг с использованием товарных знаков или коммерческих обозначений других правообладателей.

Однако ограничительные условия договоров коммерческой концессии в соответствии с пунктом 3 статьи 1033 Гражданского Кодекса Российской Федерации могут быть признаны недействительными по требованию антимонопольного органа или иного заинтересованного лица, если эти условия с учетом состояния соответствующего рынка и экономического положения сторон противоречат антимонопольному законодательству.

Полагаем, что для снижения рисков признания антимонопольными органами соответствующих условий договоров недействительными, по аналогии с лучшими мировыми практиками (к примеру, European Commission Notice «Guidelines on Vertical Restraints» (2010)) необходима детализация случаев допустимости договоров коммерческой концессии с выделением критериев, по которым положения подобных договоров могут быть признаны противоречащими антимонопольным требованиям.

• Необходимость правового обеспечения внедрения комплаенса в деятельность компаний.

Институт антимонопольного комплаенса направлен на минимизацию антимонопольных рисков компании и наступления юридической ответственности за нарушение антимонопольного законодательства.

Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013 - 2024 годов, утв. Президиумом ФАС России 03.07.2013, в п. 2.1.1 в качестве одного из мероприятий содержит разработку и внедрение на законодательном уровне нормы, стимулирующей внедрение систем комплаенса (корпоративных мер, направленных на предотвращение нарушений антимонопольного законодательства) среди хозяйствующих субъектов, ассоциаций (союзов) участников товарных рынков.

По аналогии с опытом зарубежных стран, внедрение и исполнение подобной системы компанией целесообразно рассматривать как смягчающее обстоятельство при привлечении к административной ответственности.

В этой связи ОКЮР предлагает закрепить на законодательном уровне:

- определение понятия и признаков антимонопольного комплаенса;
- установление позитивных правовых последствий для использующих его хозяйствующих субъектов в виде снижения размера ответственности за нарушение законодательства о конкуренции (минимизации административного

штрафа);

- формирование основных требований к содержанию принимаемых компанией локальных актов и внутренних процедур.

• Необходимость совершенствования регулирования естественных монополий.

- Реализовать концепцию «один субъект естественной монополии – один отчет», охватывающий все регулируемые виды деятельности;
- определить правила раскрытия информации в одном нормативном акте, без «распыления» их в многочисленных актах (разъяснениях, рекомендациях и методических указаниях);
- изъять из-под регулирования субъекты естественных монополий, которые оказывают услуги единственному потребителю, если регулируемая деятельность не является основной.

• Необходимость совершенствования Закона № 223-ФЗ.

- ограничить применение данного закона к производственным компаниям, которые реализуют масштабные инвестиционные проекты, в том числе по импортозамещению. Закон 223-ФЗ должен оставаться как законодательная база регулирования закупок субъектов естественных монополий и госкомпаний.

• Вопросы обеспечения доступа сетевых компаний на рынок аренды государственного имущества.

В целях повышения эффективности использования федерального имущества, повышения его конкурентности на рынке коммерческой недвижимости, а также в целях доступа на данный рынок большего числа участников, предусмотреть в законодательстве возможность включения в состав одного лота технологически и функционально не связанного государственного и муниципального имущества.

• Необходимость разъяснений ФАС России в сфере государственного оборонного заказа.

• Необходимость внесения изменений в Федеральный закон от 29.04.2008 № 57 ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» (далее по тексту – Закон № 57-ФЗ).

ОКЮР предлагает ввести дифференцированный подход к определению лиц, в отношении которых должны быть установлены изъятия ограничительного характера, предусмотренные Законом № 57-ФЗ. Установление таких изъятий только по основаниям включения лиц в одну группу представляется излишним. Предлагается пересмотреть критерии, по которым определяются лица, на которых

будет распространено действие Закона № 57-ФЗ, указав, что иностранный инвестор должен иметь контроль (прямо или косвенно) над такими лицами.

• Необходимость совершенствования антимонопольного регулирования в сфере энергетики и энергетического машиностроения.

Предлагается расширить сферу антимонопольных предупреждений и, в частности, ввести институт предупреждений в сфере технологического присоединения и передачи электрической энергии не только на стадии заключения соответствующих договоров, но и на стадии их исполнения (в настоящее время предупреждения выдаются только при нарушениях, связанных с уклонением от заключения договоров или навязывании невыгодных условий).

Помимо расширения сферы антимонопольных предупреждений, ОКЮР предлагает реализовать следующий комплекс мер:

- ограничить возможность возбуждения дел по ст. 9.21 КоАП РФ только по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства (по аналогии со ст. 14.31 КоАП РФ);
- по возможности упростить порядок принятия и согласования инвестиционных программ регулируемых организаций и принять необходимые ведомственные нормативные акты;
- унифицировать порядок строительства/прокладки объектов электросетевого хозяйства, законодательно закрепить перечень объектов, относящихся к движимым вещам, закрепить обязанность владельцев соответствующих земельных участков не препятствовать строительству/прокладке объектов электросетевого хозяйства;
- расширить сферу антимонопольного регулирования, законодательно отнеся любую деятельность, связанную с перетоком электрической энергии, к регулируемой.

С целью создания более благоприятных условий по развитию отечественного энергомашиностроения и расширению импортозамещения ОКЮР предлагает реализовать следующие меры:

1) Обязать генерирующие компании и генподрядчиков по строительству «объектов под ключ», комплектных поставщиков при проведении тендеров на поставку оборудования для электростанций проводить конкурсы с разделением лотов поставки турбин и генераторов

2) Организовать и обязать крупных российских потребителей провести конкурсы на разработку и производство опытных головных образцов импортозамещающей техники (современных перспективных конструкций электрических машин: турбогенераторов и электродвигателей) со 100% финансированием НИОКР, ОКР и затрат на изготовление опытных головных образцов.

3) Ввести заградительные меры на импорт зарубежного оборудования путем введения (увеличения) таможенных пошлин и обязательного

подтверждения об отсутствии аналогов от определенного круга отечественных производителей энергетического оборудования.

• Необходимость совершенствования правового регулирования в сфере торговой деятельности:

- урегулировать вопросы возможности предоставления скидок за объем хозяйствующим субъектам, осуществляющим торговую деятельность (торговые сети, дистрибьюторы), наравне с возможностью выплаты бонуса, максимальный размер которого не может превышать 10% от товарооборота, выплачиваемого по факту проведенных закупок (в настоящий момент у компаний нет понимания, может ли суммарный объем скидки и бонуса в совокупности превышать 10% размер, что создает трудности при формировании ценовых политик);
- регулировать вопросы возможности установления цены услуг, оказываемых торговыми сетями и дистрибьюторами в % от товарооборота, в случае, если объем таких услуг объективно зависит от объема поставляемых товаров (например, услуги по доставке товара, выкладке на промо-стойки и т.п.);
- официально разъяснить какие из ограничений торгового законодательства распространяются на отношения между поставщиками и дистрибьюторами;
- обратить внимание на участившиеся случаи объединения торговых сетей в некоммерческие объединения в целях получения единых коммерческих условий работы с поставщиками продовольственных товаров, что неизбежно влечет ведет к чрезмерному давлению на поставщиков, ограничению конкуренции и прав других хозяйствующих субъектов, не входящих в такие объединения.

• необходимость совершенствования конкуренции на рынке управления правами на коллективной основе:

- распространить действие антимонопольного законодательства на рынок управления коллективными правами с целью осуществления дополнительного контроля за деятельностью организаций по управлению коллективными правами, обеспечения прозрачности их деятельности;
- снять ограничение на количество субъектов, выступающих в качестве организаций по управлению правами на коллективной основе;
- сделать список изготовителей и импортеров-плательщиков Вознаграждения публично доступным путем его размещения на сайте РСП;
- устранить неравное положение импортеров и изготовителей оборудования и материальных носителей в случае их экспорта, распространив исключение также на импортеров оборудования и материальных носителей.

Оценка Российского союза промышленников и предпринимателей

Общая оценка делового климата

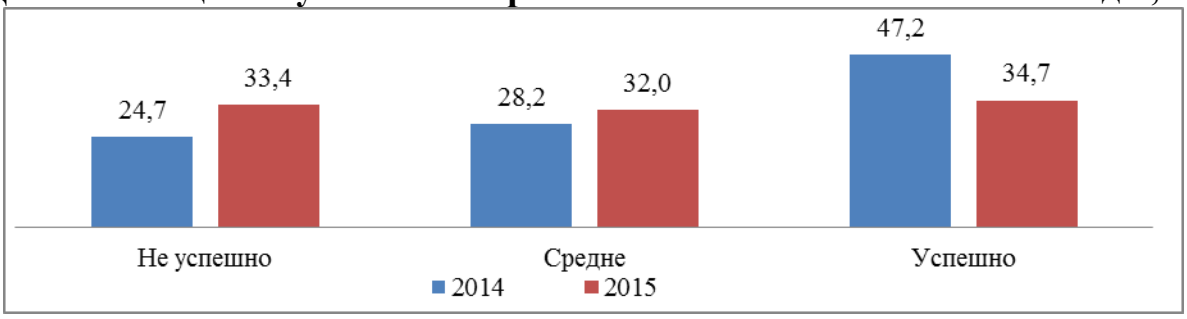
Состояние деловой среды, по мнению большинства компаний-членов РСПП, за прошедший год ухудшилось, что не вызывает удивления.

Динамика оценки состояния деловой среды, %

Сопоставление оценок - «состояние деловой среды ухудшилось» и «состояние улучшилось» за последний год - показывает расхождение в десять раз: доля резко отрицательных оценок составила 32,5%, а положительных - 3,2%. В 2014 году разница была меньше - доли крайних оценок различались в шесть раз.

В ходе опроса компании также оценили успешность развития компании за прошедший 2015 год.

Динамика оценки успешности развития компании за 2014-2015 годы, %

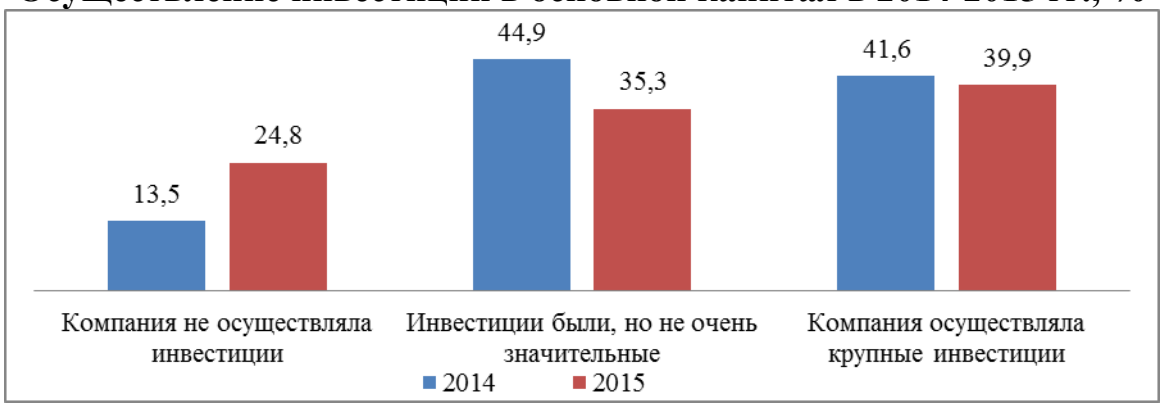


Если в 2013-2014 годах распределение оценок оставались стабильным, в 2015 году ситуация изменилась к худшему: доля компаний, ответивших, что деятельность компаний в отчётный период была неуспешной, выросла почти на 10%.

Динамику состояния делового климата в России характеризует также инвестиционная активность компаний. Крупные инвестиционные проекты в основной капитал осуществляли в оба года - 2014 и 2015 - порядка 40% компаний, доля осталась неизменной.

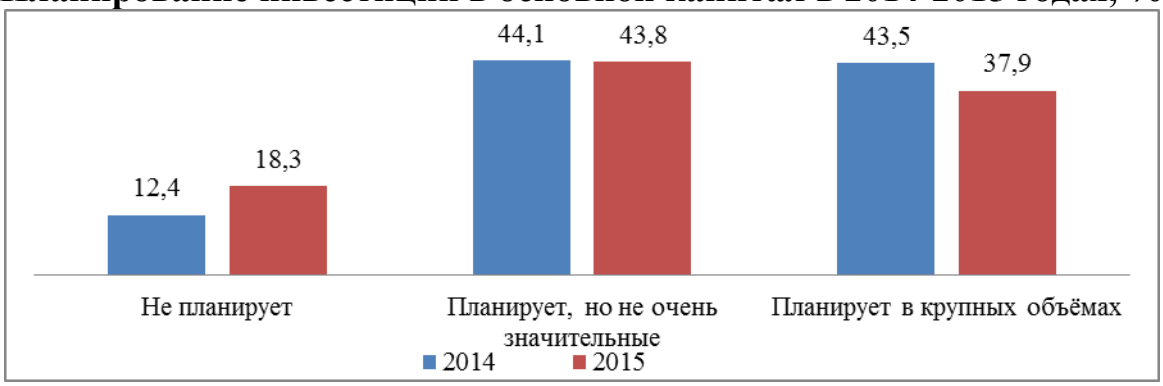
За прошедший год сократилось число компаний, объём инвестиций которых был не очень значительным, — с 44,9% до 35,3%, при этом на то же количество процентов выросла доля организаций, не осуществлявших инвестиционной деятельности.

Осуществление инвестиций в основной капитал в 2014-2015 гг., %



Выросла доля компаний, не готовых вести инвестиционную деятельность в следующем году, - с 12,4% до 18,3%.

Планирование инвестиций в основной капитал в 2014-2015 годах, %



В то же время на 5,6% снизилось число компаний, собирающихся вложить инвестиции в крупных объёмах в следующем году.

Большинство компаний, не осуществлявших инвестиции в 2015 году, не намерены начинать инвестиционную деятельность и в 2016 году - доля составила 68,4%.

По каким направлениям компании планируют вкладывать инвестиции в краткосрочной перспективе – в срок от года до трёх лет?

Инвестиции в краткосрочной перспективе, 2014-2015 гг., %

Более половины организаций - 55,6% - собираются модернизировать существующее производство. В 2014 году доля этого ответа была ниже на 14,5%. Следующим по популярности вариантом стал «закупка нового оборудования, переоборудование производства», он набрал 43% (-19,6% по сравнению с результатами 2014 года).

Главные проблемы для бизнеса

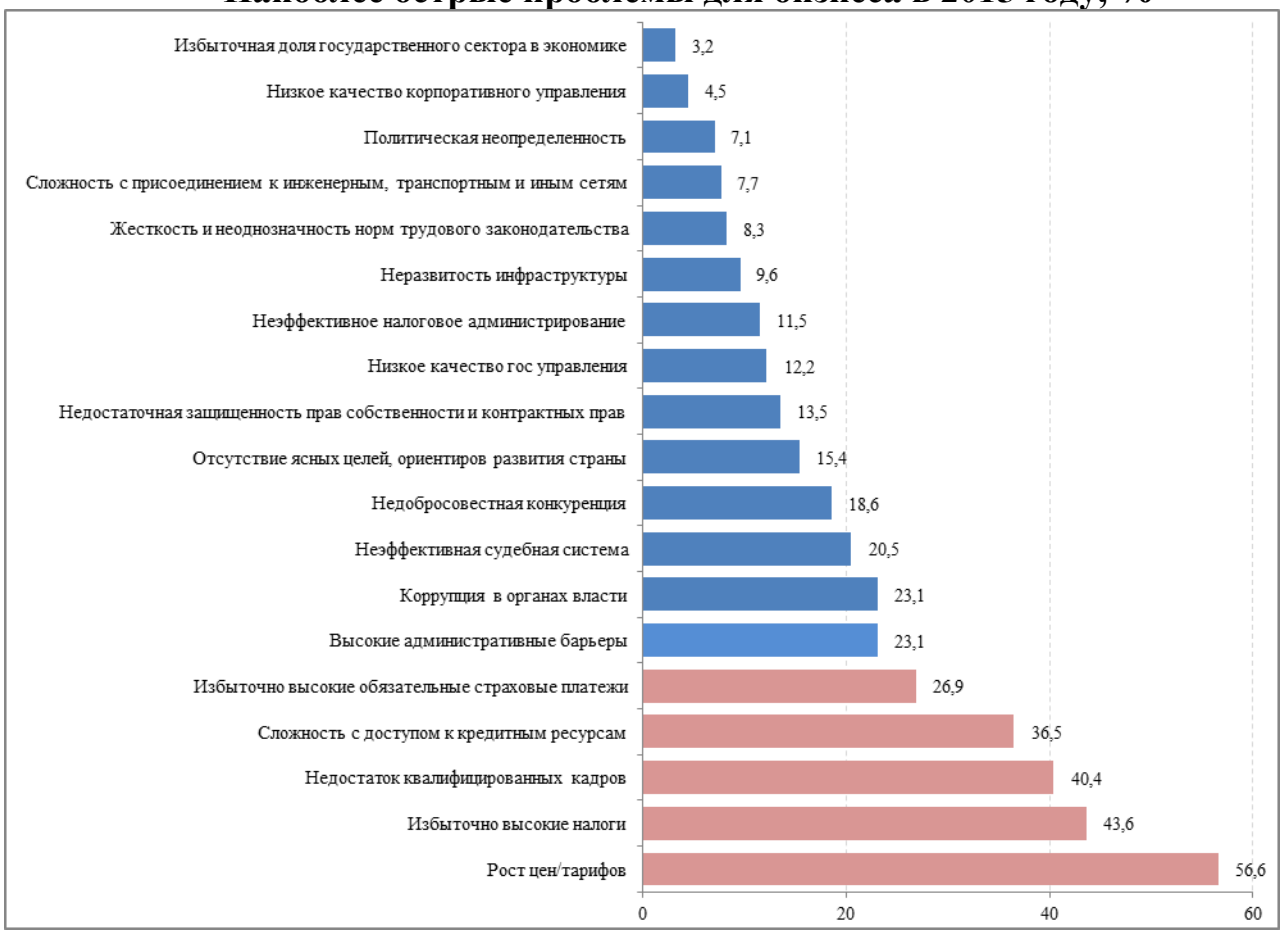
В ТОП-5 наиболее острых проблем, мешающих предпринимательской деятельности в России, вошли рост цен, избыточно высокие налоги, недостаток квалифицированных кадров, сложность с доступом к кредитным ресурсам и избыточно высокие страховые платежи.

Ключевой проблемой для российского бизнеса в 2015 году более половины участников опроса (56,6%) назвали рост цен. В 2014 году этот вариант занимал второе место по популярности, за год доля ответа выросла сразу на 13,3%. Избыточно высокие налоги препятствуют деятельности 46,3% компаний (+6,3% к значению 2014 года).

Недостаток квалифицированных кадров, сохранявший лидерскую позицию на протяжении последних лет, оказался оттеснён на третье место - в качестве главной проблемы для бизнеса его указали 40,4% респондентов, тогда как в 2014 году их было 46,1%. Сложность с доступом к кредитным ресурсам испытывали 36,5% компаний - данный вариант поднялся на одну строчку и набрал долю больше, чем в 2014 году, на 8,7%.

Избыточно высокие страховые платежи в качестве главной проблемы отметили 26,9% организаций.

Наиболее острые проблемы для бизнеса в 2015 году, %



Вопрос предполагал возможность множественного выбора ответов, поэтому общее число ответов превышает 100%.

Также значительно ограничивают развитие компаний:

– коррупция в органах власти (делит шестое место с вариантом «высокие административные барьеры»);

– неэффективная судебная система (8-ое место в оба года);

– недобросовестная конкуренция (9-ое место в оба года);

– отсутствие ясных целей, ориентиров развития страны. (Этот вариант поднялся сразу на пять пунктов, его доля выросла с 8,9% до 15,4%, по сравнению с результатами 2013 года – аналогичный высокий уровень озабоченности данной проблемой наблюдался лишь в кризисном 2010 году);

– недостаточная защищённость прав собственности и контрактных прав.

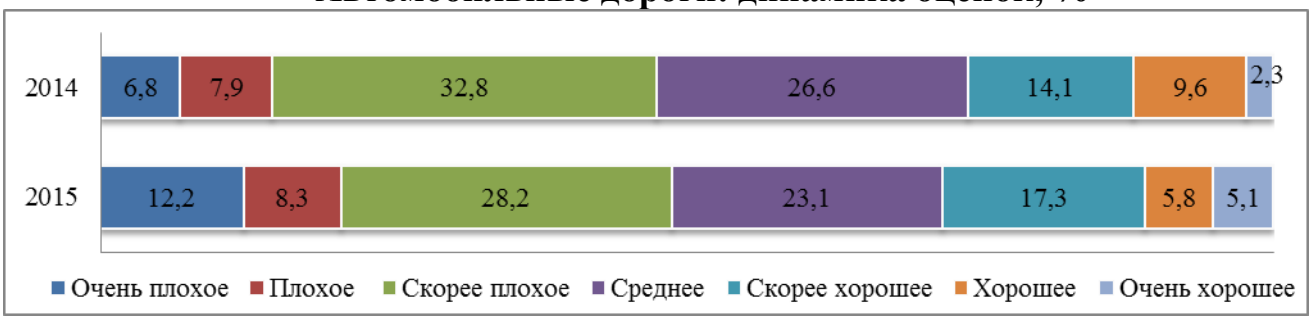
Инфраструктура для бизнеса

Мы попросили участников опроса оценить различные виды инфраструктуры, необходимые для деятельности компаний, по 7-балльной шкале, где 1 балл - состояние очень плохое, 4 балла - среднее, 7 баллов - очень хорошее.

Автомобильные дороги респонденты оценили несколько хуже, чем в

2014 г.: почти в два раза выросла доля ответа «состояние очень плохое» - она стала равна 12,2%, хотя в целом, число недовольных автомобильными дорогами не изменилось - их по-прежнему около половины всех компаний. Средневзвешенное значение потеряло 0,1 пункта и составило 3,6 пункта.

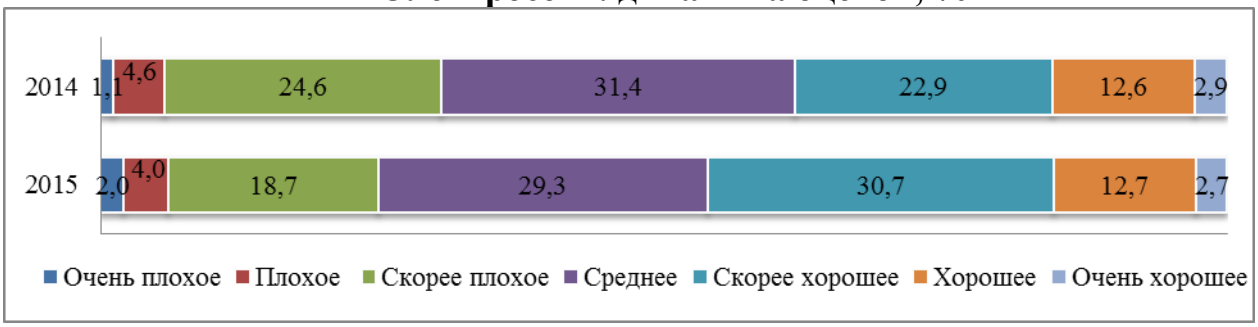
Автомобильные дороги: динамика оценок, %



*Из сравнения исключён вариант «Нет ответа»

Положительных ответов на вопрос, как вы оцениваете состояние электросетей, стало 46,1%. Динамика оценки электросетей позитивная - средневзвешенный балл прибавил 0,1 пункта до значения 4,3 пункта.

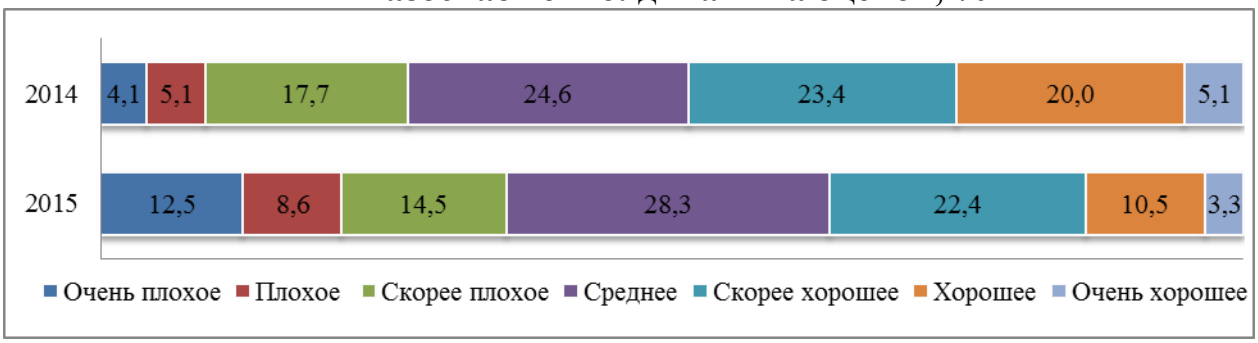
Электросети: динамика оценок, %



*Из сравнения исключён вариант «Нет ответа»

Сравнение данных по 2014 и 2015 годам показывает, что качество газоснабжения ухудшилось: как очень плохое его оценили 12,5% респондентов (в прошлом году доля была - 4,1%). В то же время в два раза стало меньше компаний, поставивших оценку «хорошее». Средневзвешенное значение потеряло за год сразу 0,6 пункта - в 2015 году оно равно 3,8 пунктам.

Газоснабжение: динамика оценок, %

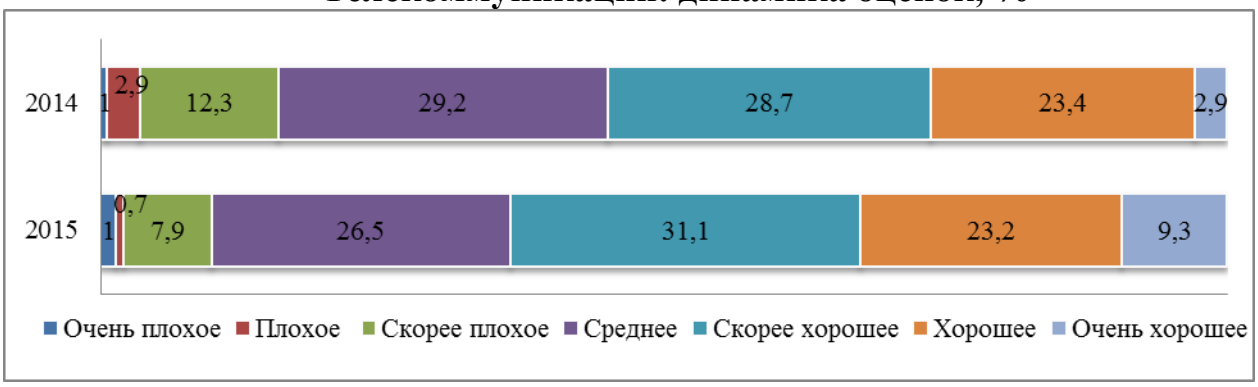


*Из сравнения исключён вариант «Нет ответа»

Во все годы исследования телекоммуникационная сфера продолжает оставаться лидером по положительным оценкам. Средневзвешенное значение

прибавило 0,3 балла до 4,9 пункта за счёт роста доли вариантов «качество телекоммуникаций скорее хорошее» и «очень хорошее». Компаний, считающих качество телекоммуникаций плохим в различной степени, стало меньше - 9,8% против 15,8% в 2014 году.

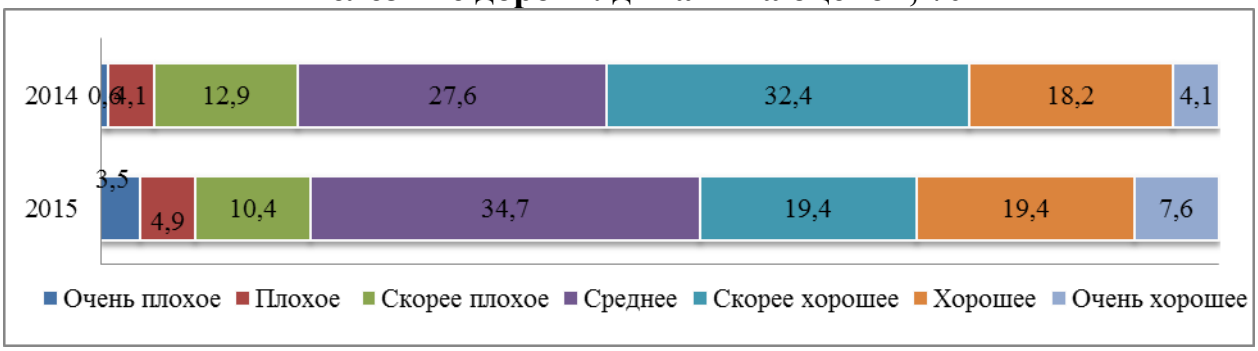
Телекоммуникации: динамика оценок, %



*Из сравнения исключён вариант «Нет ответа»

Главное изменение за прошедший год - треть компаний оценили состояние железных дорог как среднее, в 2014 году их доля была меньше на 7,1%. Одновременно с этим сократилась доля оценок «скорее хорошее». Доля негативных оценок осталась на прежнем уровне. Средневзвешенное значение - 4,5 пункта, оно потеряло 0,1 пункта.

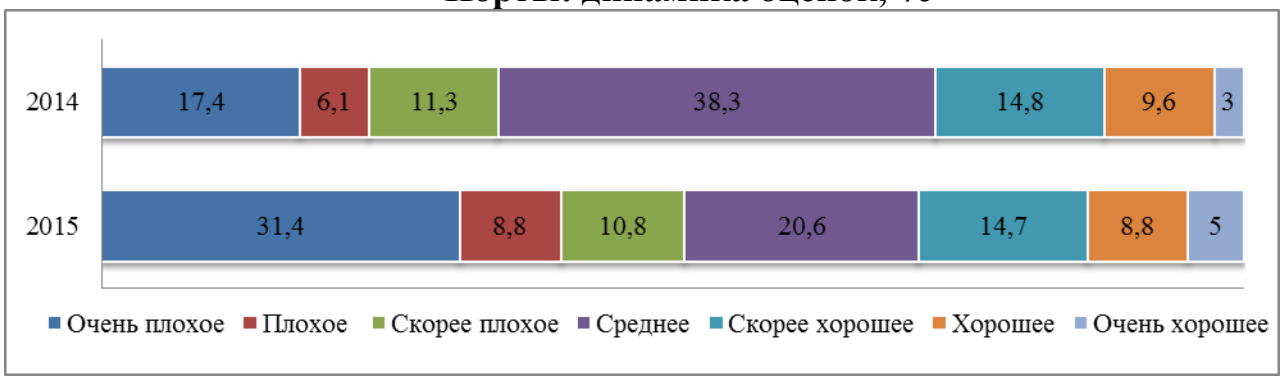
Железные дороги: динамика оценок, %



*Из сравнения исключён вариант «Нет ответа»

Как и в 2013-2014 годах, порядка 35% респондентов затруднились с оценкой инфраструктуры «порты». В 2015 году ситуация ухудшилась: около трети всех компаний оценили состояние портов как очень плохое (в прошлом году менее 20%). Средневзвешенное значение снизилось с 3,7 баллов до 3,3 баллов.

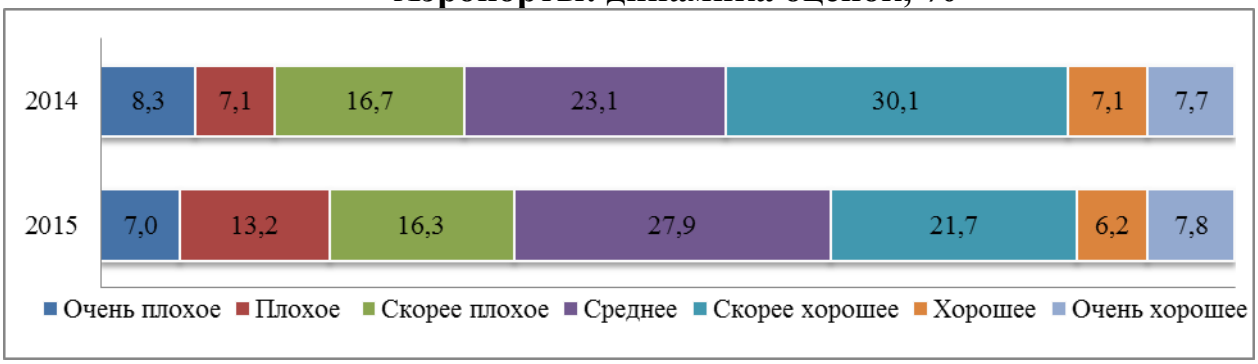
Порты: динамика оценок, %



*Из сравнения исключён вариант «Нет ответа»

В 2015 году состояние аэропортов 27,9% компаний назвали средним. В прошлом году самым популярным вариантом стал «состояние скорее хорошее» - с долей 30,1%, потерявший за год почти 10%. В то же время выросла доля ответа «состояние аэропортов плохое». Средневзвешенное значение - 3,9 пункта, оно упало на 0,2 пункта.

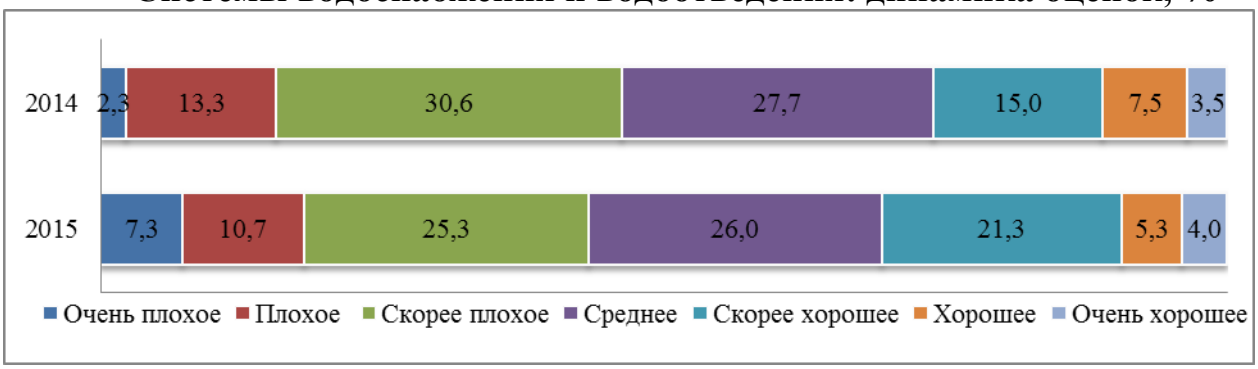
Аэропорты: динамика оценок, %



*Из сравнения исключён вариант «Нет ответа»

4,3% компаний оценили состояние систем водоснабжения и водоотведения негативно, четверть респондентов указали вариант «состояние среднее» и 30,7% дали положительные оценки. Средневзвешенное значение не изменилось: 3,8 балла.

Системы водоснабжения и водоотведения: динамика оценок, %

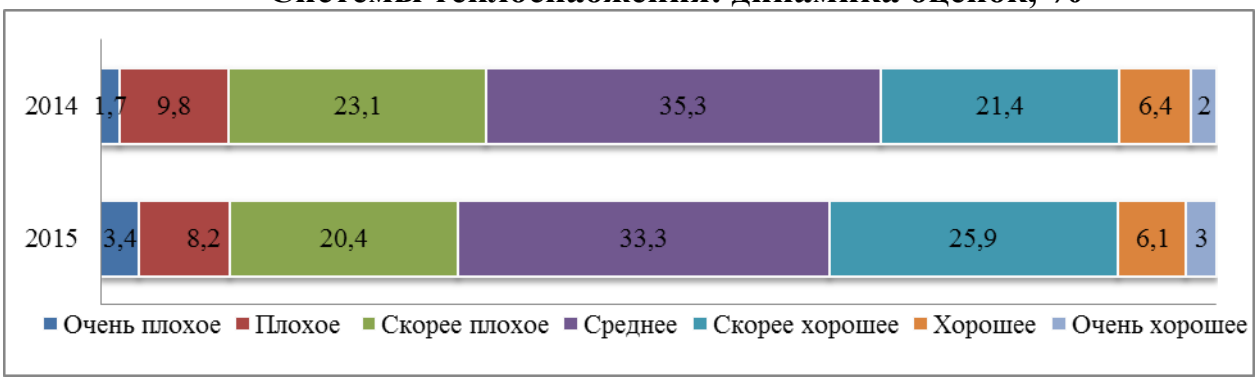


*Из сравнения исключён вариант «Нет ответа»

Качество систем теплоснабжения из года в год представители бизнеса оценивают примерно одинаково. Мнения относительно состояния

теплоснабжения в стране разделись поровну: треть набрали и негативные, и нейтральные, и положительные оценки. Средневзвешенное значение - 4 балла.

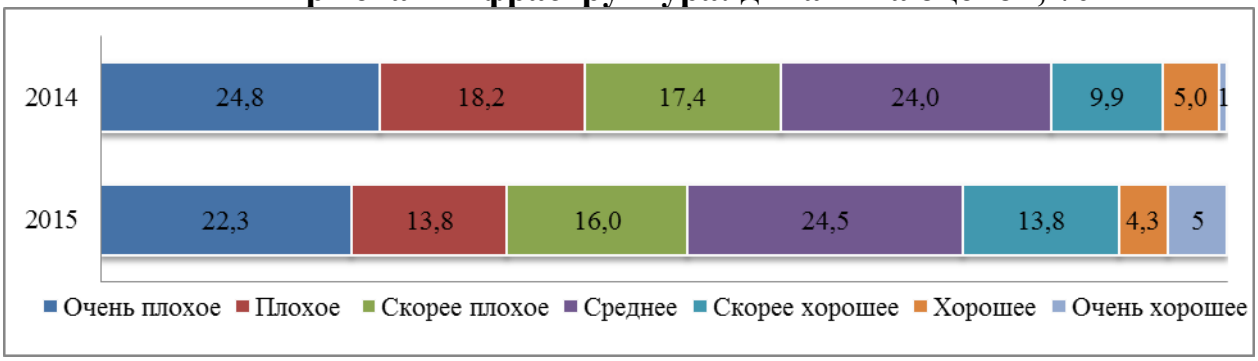
Системы теплоснабжения: динамика оценок, %



*Из сравнения исключён вариант «Нет ответа»

Качество биржевой инфраструктуры смогли оценить только 59,5% участников опроса. Половина опрошенных утверждают, состояние биржевой инфраструктуры в стране - плохое (более пятой части респондентов указали вариант «очень плохое»). За прошедший год на 8% упала доля негативных оценок и на столько же процентных пунктов выросла доля позитивных. Благодаря такому перераспределению средний балл стал больше на 0,4 пункта - в 2015 году его значение составило 3,3 балла.

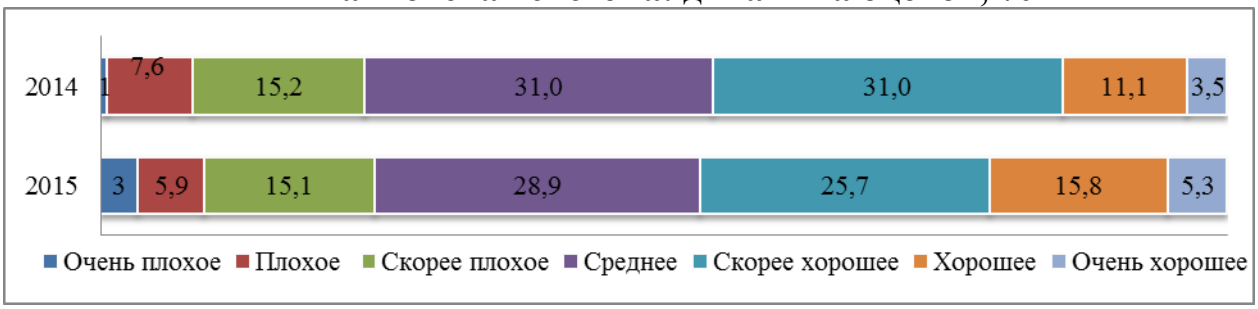
Биржевая инфраструктура: динамика оценок, %



*Из сравнения исключён вариант «Нет ответа»

Оценки банковской системы за два года близки между собой. Немного сместились акценты в положительном спектре оценки - чуть выше доля варианта «состояние банковской системы хорошее» и чуть ниже ответа «скорее хорошее». Средневзвешенное значение составило 4,4 балла.

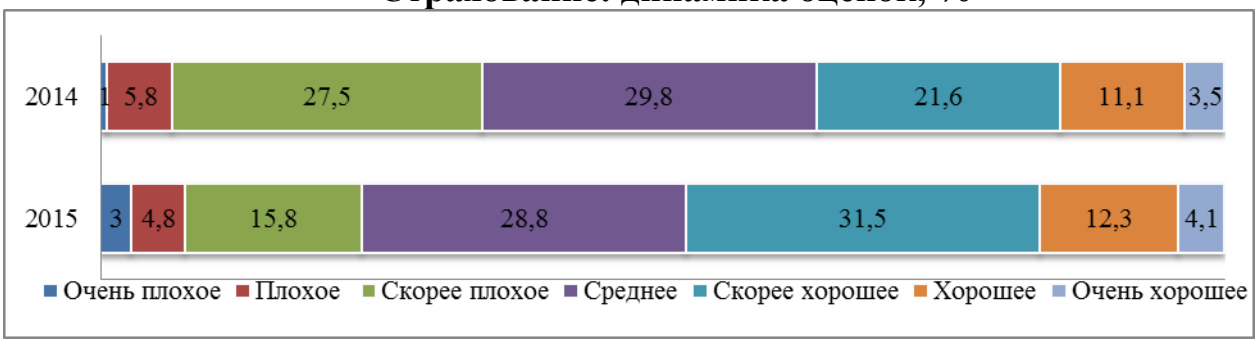
Банковская система: динамика оценок, %



*Из сравнения исключён вариант «Нет ответа»

По итогам 2015 года страховую систему компании оценили лучше, чем в прошлом году: доля положительных ответов прибавила 10%. Средневзвешенное значение достигло 4,4 балла, в прошлом году оно было ниже 0,3 пункта.

Страхование: динамика оценок, %



*Из сравнения исключён вариант «Нет ответа»

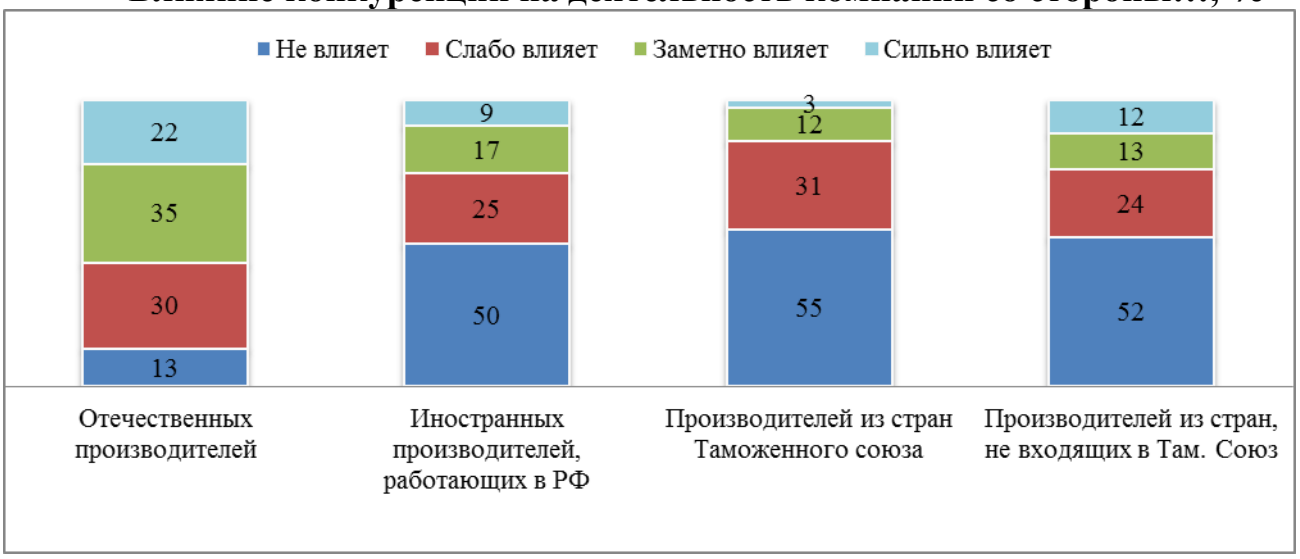
Конкуренция

Проблемы, связанные с недобросовестной конкуренцией, остаются по-прежнему значимыми для бизнеса. Как часто в 2015 году компании сталкивались с недобросовестной конкуренцией со стороны других предпринимателей? «Регулярно» ответили 20,4% участников опроса, в единичных случаях компании сталкивались с проявлениями недобросовестной конкуренции компании в два раза чаще - этот вариант набрал долю 44,1%. По сравнению с 2014 г., доля отрицательных ответов выросла на 10%.

Нарушение прав компании: столкновение с недобросовестной конкуренцией в 2014–2015 годах, %

Каким образом устроена конкурентная среда в России, в целом? Мы предложили компаниям оценить влияние конкуренции со стороны различных производителей.

Влияние конкуренции на деятельность компании со стороны…, %



Конкуренция со стороны отечественных производителей не оказывает влияния только на 13,1% компаний. Большая доля респондентов - 34,6% - признали существующее влияние заметным, а 22,2% назвали его сильным.

Взаимодействие бизнеса и власти: российская практика

Как власть относится к бизнесу не на словах, а на деле? 48% компаний дали ответ «как к кошельку». В 2014 доля этого варианта была ниже на 6%.

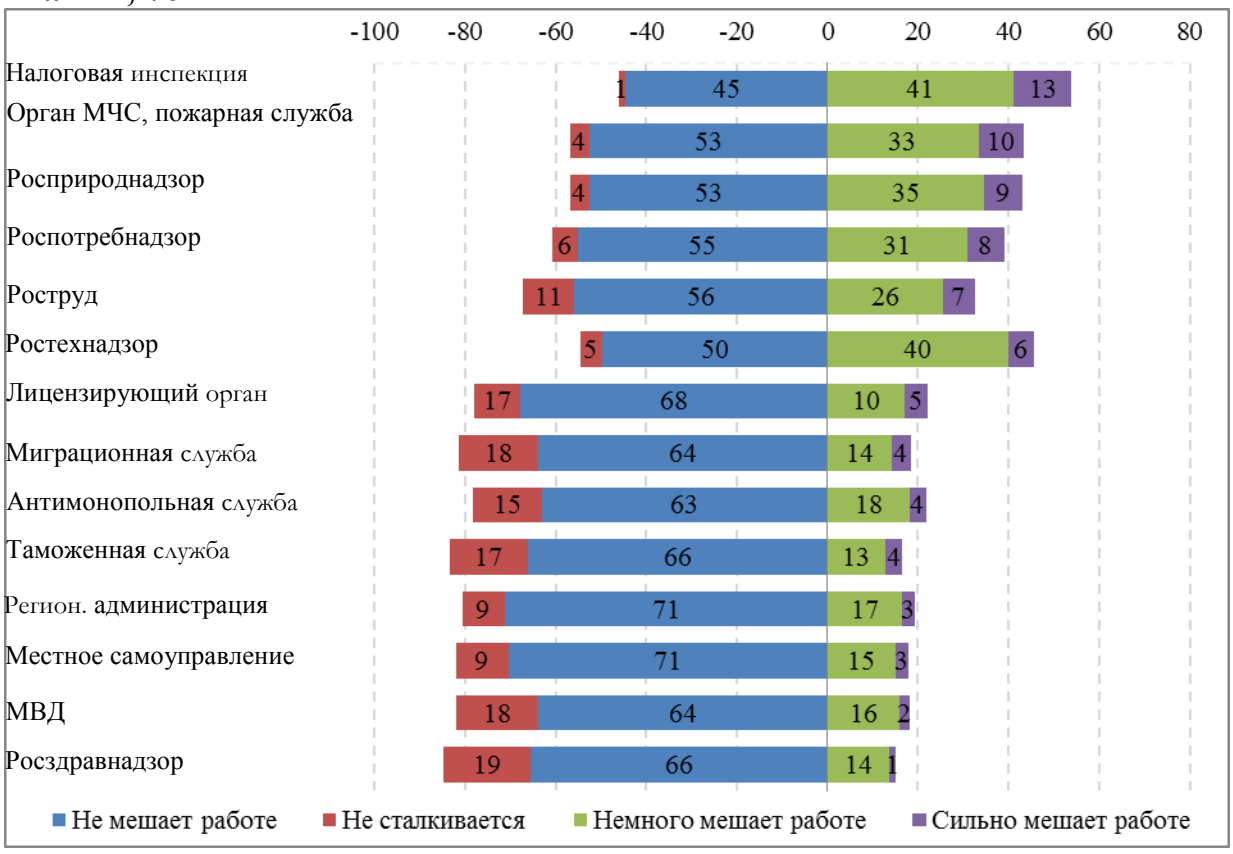
Власть воспринимает бизнес-сообщество в качестве младшего партнёра, так считают 36,8% респондентов — их стало меньше, по сравнению с результатами 2014 года, на 3,5%. О том, что бизнес и власть - равные партнёры, заявили всего 12,5% участников опроса (-2,3% от значения 2014 года).

Доля варианта «власть относится к бизнесу как к локомотиву развития экономики и общества» потеряла за год 2,8% и составила 17,1%. Власть относится к бизнесу как к объекту постоянной поддержки и защиты, согласно ответам 8,6% респондентов.

Как и в 2014 году, 15,8% компаний убеждены, что власть воспринимает бизнес в качестве питательной среды для коррупции. По мнению 4,6% участников опроса, власть видит в бизнес-сообществе конкурента в борьбе за влияние в обществе.

Только 2% компаний согласились с утверждением, что «власть относится к бизнесу как к конкуренту в экономической сфере».

Оценка деятельности контрольно-надзорных органов на деятельность компаний, %



Данные представлены по убыванию ответа «КНО сильно мешает работе компании».

Инновационная сфера

Инновационную активность компаний ограничивает в первую очередь недостаток собственных средств: более двух третей всех респондентов - 68,5% - выбрали этот вариант. Доля выросла за год сразу на 10,8%. 34,9% компаний признали, что им трудно привлечь кредитные средства, и именно это стало препятствием для инновационной деятельности организаций.

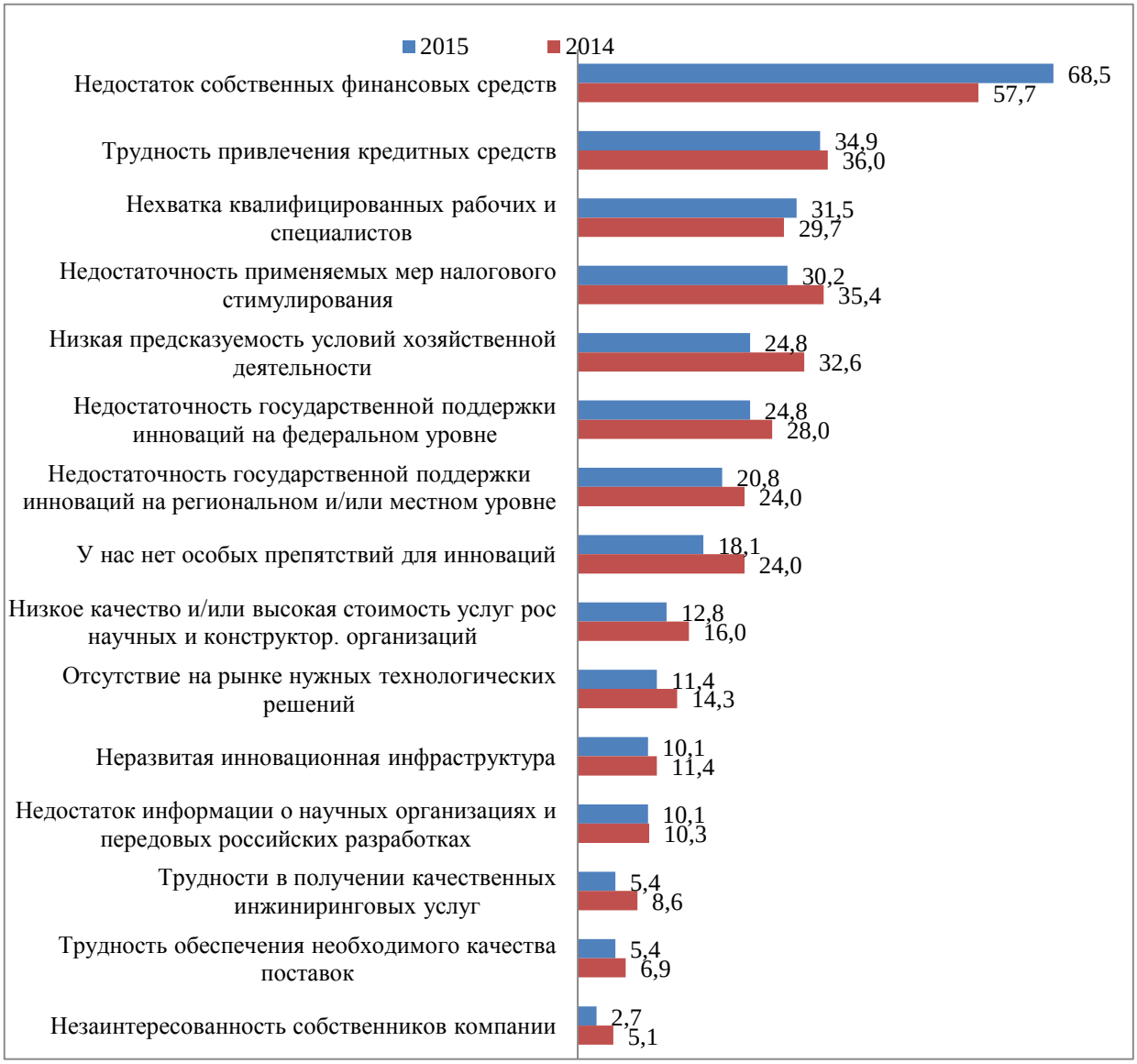
Чуть меньше - 31,5% участников опроса - ответили, что дефицит квалифицированных рабочих и специалистов мешает осуществить инновации в компании. Следующим по популярности ответом стал «препятствие для инноваций - недостаточность применяемых мер налогового стимулирования», он набрал долю 30,2%, в 2014 году она была выше на 5,2%. Четверть компаний видят основное ограничение инновационной активности в низкой предсказуемости условий хозяйственной деятельности (-7,8% от значения 2014 года), а также в недостаточности государственной поддержки на федеральном уровне. На 5% ниже доля варианта «недостаточность государственной поддержки инноваций на региональном или местном уровне» - его указали 20,8% организаций.

Низкое качество и/или высокая стоимость услуг российских научных и конструкторских организаций мешают осуществить инновации 12,8% компаниям.

11,4% организаций заявили, что на рынке отсутствуют нужные технологические решения. Информации о научных организациях и передовых российских разработок не хватает для инновационной деятельности десятой части компаний.

Чуть меньше пятой части всех участников опроса - 18,2% - ответили, что они не видят особых препятствий для инноваций в их компаниях.

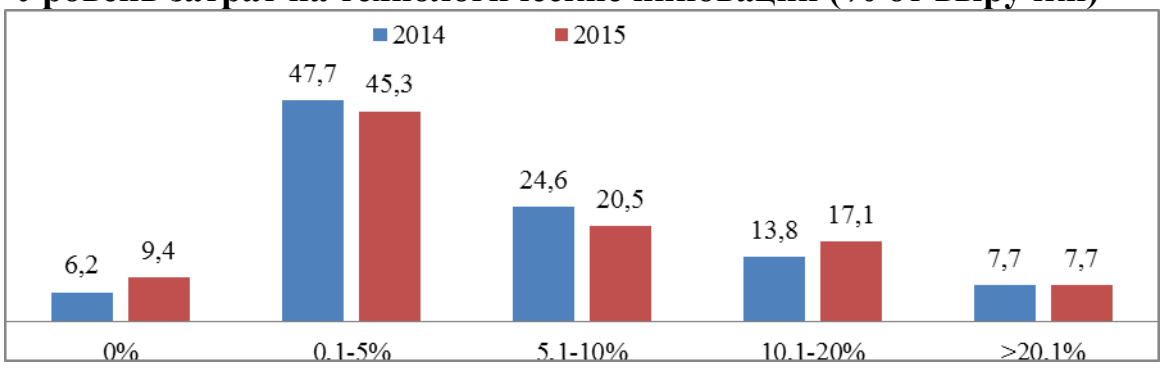
Основные препятствия для инновационной деятельности компании, %



Вопрос предполагал возможность множественного выбора ответов, поэтому общее число ответов привышает 100%.

Медианное значение уровня затрат компаний на инновации (инвестиции в новые машины и оборудование, затраты на НИОКР, технологическую подготовку производства, приобретение патентов и лицензий) составило 5% от выручки, как и в 2014 году.

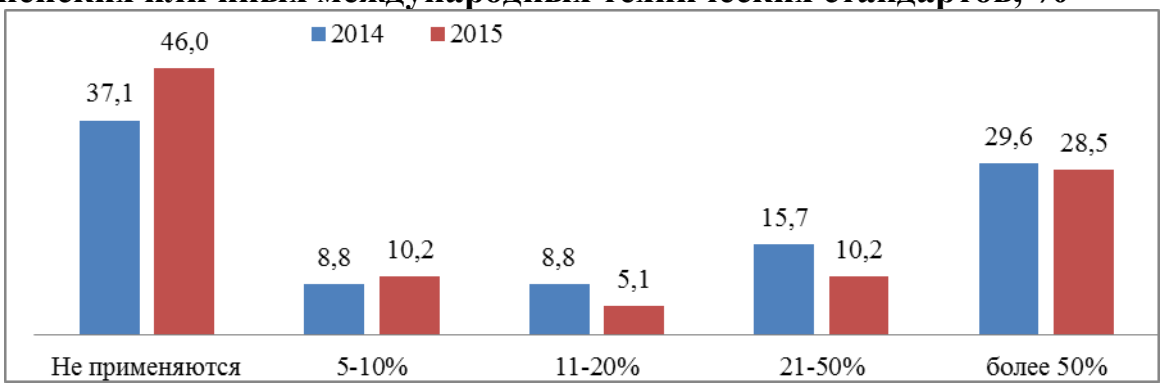
Уровень затрат на технологические инновации (% от выручки)



Международная стандартизация позволяет компаниям повысить технический уровень и конкурентоспособность производства. За год ситуация ухудшилась - компаний, в которых европейские или иные международные технические стандарты не применяются, стало больше сразу на 8,9%. Почти половина всех респондентов - 46% - выбрали этот вариант.

При этом снизилась доля организаций, в которых часть продукции компании, производимой с применением европейских или иных международных стандартов, составляет от 11% до 50%.

Часть продукции компании, которая производится с применением европейских или иных международных технических стандартов, %



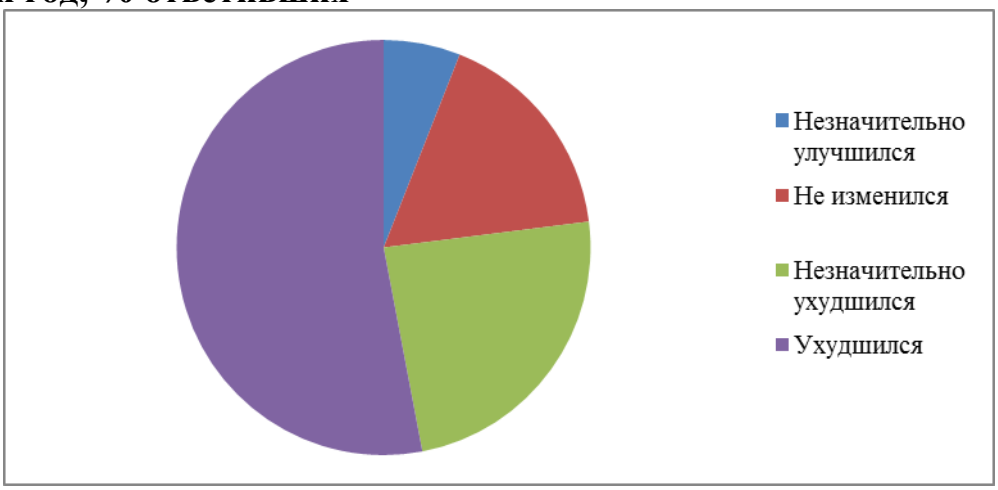
Предпринимательский климат в России: взгляд со стороны

В рамках исследования был также проведен опрос международного бизнеса, работающего в Российской Федерации, силами компании FleishmanHillard Vanguard.

Иностранный бизнес дал свою оценку деловой среды в стране в 2015 году и отметил существенное влияние экономических вызовов на бизнес-климат.

53% опрошенных считают, что предпринимательский климат ухудшился, а 24% - незначительно ухудшился. 17% респондентов не видят изменений в деловом климате страны. По сравнению с 2014 годом увеличился процент отметивших отсутствие существенных изменений по сравнению с предыдущим периодом. При этом процент отметивших существенное ухудшение в целом стабилен: 53% в 2015 по сравнению с 55% в 2014. Представители международного бизнеса не отметили заметных улучшений предпринимательского климата в 2015 году по сравнению с 2014 годом.

Как Вы оцениваете динамику предпринимательского климата за последний год, % ответивших



Наиболее острыми проблемами, стоящими перед международным бизнесом в России в 2015 году, признаны рост цен и тарифов (55%), недостаток квалифицированных кадров (49%), высокие административные барьеры (41%).

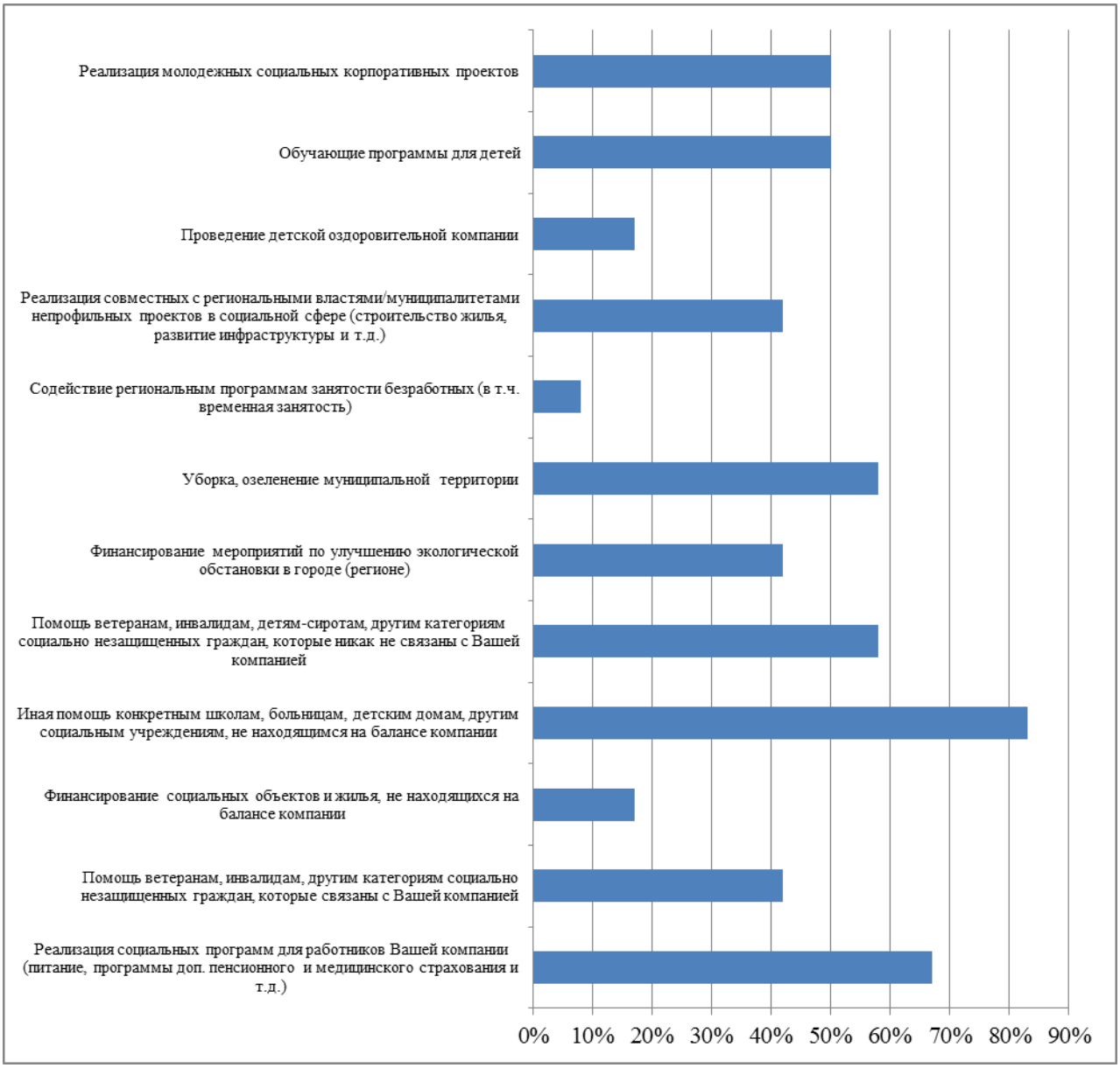
Также большую роль играют: сложность с доступом к кредитным ресурсам (35%), коррупция в органах власти (34%), политическая неопределенность (29%), недостаточная защищенность прав собственности и контрактных прав (29%), неразвитость инфраструктуры (24%) и неэффективная судебная система (23%).

Как и в 2014 году, одним из важнейших факторов, влияющих на деловой климат в стране, участники опроса считают рост цен и тарифов (с аналогичным 2014 году показателем – 55%). В противовес 2014 году, в 2015 году отмечается снижение роли вопросов политической стабильности (на 53 пункта с 82% в 2014 до 29% в 2015) и рост влияния фактора наличия квалифицированных кадров. По этому показателю произошел возврат к тренду 2013 года (50% в 2013 году и один из лидеров рейтинга), что соответствует росту на 22 пункта в 2015 по сравнению с 2014 годом (27% в 2014 году, 49% в 2015).

Несмотря на экономические вызовы, международные предприятия, работающие в России, согласно данным FleishmanHillard Vanguard, продолжают активно реализовывать социальные проекты: 65% респондентов отмечают, что их компании оказывают помощь региональным властям и муниципалитетам в социальном развитии регионов.

Среди основных видов социальных проектов, используемых иностранным бизнесом – реализация социальных программ для работников компании (используется в 67% компаний, представители которых приняли участие в опросе), помощь ветеранам, инвалидам, детям-сиротам и другим категориям социально незащищенных граждан (58%), уборка, озеленение муниципальной территорий (58%), реализация молодежных социальных корпоративных проектов и обучающие программы для детей (по 50%), помощь конкретным школам, больницам, детским домам, другим социальным учреждениям, не находящимся

на балансе компании (83%).



Сопоставление макроэкономических данных, международных рейтингов и опросов российского бизнеса показывает, что перечни проблем и сильных сторон российского делового климата более-менее совпадают.

Какие ожидания в перспективе у бизнеса? Какие проблемы могут в дальнейшем препятствовать ведению хозяйственной деятельности? В среднесрочном горизонте планирования усиление конкуренции станет серьёзной проблемой для бизнеса, по мнению 62,9% компаний. В прошлом году этот вариант занимал второе место среди возможных проблем с долей 68,3%.

Дефицит профессиональных кадров в 2014 году указали как серьёзную проблему для бизнеса в будущем 70,2% респондентов, за год доля ответа снизилась почти на 10% - до 61,7%.

Доля компаний, ожидающих проблем в среднесрочной перспективе по направлениям, %

Ограничение доступа к финансовым ресурсам в перспективе коснётся 61,3% организаций, к современным технологиям - 40,3% респондентов. 40,1% представителей бизнеса видят в ужесточении экологического законодательства возможную проблему для бизнеса в будущем.

Отдельно РСПП хотел бы подчеркнуть, что экономическое развитие страны и обеспечение благоприятной среды для эффективного развития конкуренции должно базироваться на следующих основных направлениях и принципах:

1. Создание частному бизнесу дружественного гарантированного государством инвестиционного климата.
2. Повышение уровня инвестиционной привлекательности оборонной промышленности.

В настоящий момент рынки в оборонной промышленности характеризуются неэластичным спросом, что негативно влияет на инновационное развитие и появление новых участников рынка.

Именно поэтому привлечение и поддержка частного бизнеса в развитии оборонной промышленности путём повышения уровня инвестиционной привлекательности приведёт к развитию конкурентной среды, более интенсивному освоению новых наукоёмких и информационных технологий, и как следствие, интенсивное развитие других отраслей экономики.

Государственная поддержка может выражаться в обеспечении и гарантированности частных инвестиций, в том числе, на стадии разработки образцов и проектов, установлении нормы рентабельности в оборонном и наукоёмком секторе на уровне рентабельности частного бизнеса в других

секторах экономики, не ниже ставки банковского кредитования и уровня, сопоставимого с нормой прибыли в зарубежных странах (в частности, США, где норма прибыли не менее 20%).

3. Обеспечение равных условий конкуренции на рынках с участием государственных компаний.

В кризисных условиях государственная поддержка должна быть направлена в адрес эффективных хозяйствующих субъектов, характеризующихся не только государственным участием, в том числе, в целях поддержания участника на рынке для обеспечения конкуренции. Создание таких условий повысит инвестиционный климат и обеспечит равные условия конкуренции частному бизнесу с государственными компаниями.

4. Системное совершенствование законодательства о естественных монополиях и тарифного регулирования.

Естественные монополии и иные регулируемые рынки имеют значительное влияние на состояние конкуренции, в частности, на смежных рынках, в связи с чем установление надлежащего баланса между интересами регулируемой организации и потребителем, в том числе, частным бизнесом, должно обеспечиваться с использованием эффективных методов регулирования, направленных на долгосрочное планирование.

Кроме того, на основании анализа рынка должны быть демонополизированы некоторые сферы естественных монополий, в которых обеспечение конкуренции обеспечит эффективное распределение ограниченных ресурсов.

5. Изменение парадигмы – стимулирование за счет принуждения на обеспечение конкурентоспособности за счет стимулирования.

При обеспечении конкуренции недопустимо поступаться принципами самой конкуренции, в частности свободой потребительского выбора, для улучшения состояния какой-либо группы/класса хозяйствующих субъектов.

Любая из инициатив должна быть оценена с точки зрения превышения пределов допустимого вмешательства в свободу осуществления предпринимательской деятельности и нарушения общих конкурентных условий функционирования рынка.

Предложение о принуждении крупного частного бизнеса по осуществлению закупок у малого и среднего бизнеса является примером недопустимого вмешательства в предпринимательскую свободу, а также не отвечает условиям ограничения, изложенным в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

Поддержка малого и среднего предпринимательства имеет положительное влияние на состояние конкуренции, при условии использования эффективных и сбалансированных механизмов, обеспечивающих конкурентоспособность за счет стимулирования, а не принуждения.

Также защита интеллектуальной собственности, поддержка инвестиций

и инноваций должна обеспечиваться за счет стабильности действующего законодательства, в том числе, в части нераспространения действия антимонопольного законодательства на интеллектуальную собственность, действия по осуществлению исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации юридического лица, средства индивидуализации продукции, работ и услуг.

Оценка Торгово-промышленной палаты Российской Федерации

1. Оценка состояния конкурентной среды в Российской Федерации в области воздушного транспорта (гражданской авиации).

На сегодня более половины расходов российских авиакомпаний составляют закупки на монопольных рынках либо на рынках с ограниченной конкуренцией, а именно:

- расходы на наземное обслуживание и другие аэропортовые услуги - 23% расходов, в т.ч.:

- регулируемые услуги - 40-50% от аэропортовых расходов,

- нерегулируемые услуги ~50-60% от аэропортовых расходов;

- заправка топливом (рынок с ограниченной конкуренцией) - около 24% расходов;

- расходы на аэронавигационное обслуживание - около 4% расходов.

Эффективность антимонопольного и тарифного регулирования на указанных выше рынках существенно влияет на экономику авиакомпаний, развитие авиаперевозок и их доступность для населения.

Регулируемые аэропортовые сборы.

21 февраля 2016 года вступил в силу приказ ФАС России от 11.12.2015 № 1249/15 «Об изменении регулирования деятельности субъектов естественной монополии в аэропортах Москвы и Московской области», которым было произведено дерегулирование аэропортовых сборов в аэропортах Московского авиационного узла (далее - МАУ).

В результате, уже в феврале 2016 года аэропорт Домодедово принял решение о значительном повышении с 11-30 марта 2016 года ставок на ранее регулируемые сборы. В частности, сбор за авиабезопасность вырос на 26%, сбор за аэровокзал на внутренних линиях - на 43%, на международных линиях - на 27%, сбор за взлёт-посадку - на 15%.

По оценкам специалистов, дополнительные расходы авиакомпаний в аэропортах МАУ уже в первый год после дерегулирования превысят 3 млрд. руб.

Нерегулируемые услуги аэропортов.

Темпы роста стоимости нерегулируемых аэропортовых услуг традиционно опережают инфляцию и динамику регулируемых сборов. Главной причиной

опережающего роста является ограниченный доступ альтернативных операторов к оказанию услуг на территории аэропортов. Непрозрачность процедуры, а также отсутствие государственного регулирования стоимости доступа альтернативных операторов и самообслуживающихся потребителей (авиакомпаний) к инфраструктуре аэропортов, приводят к отсутствию реальной конкуренции в большинстве аэропортов, завышению стоимости нерегулируемых аэропортовых услуг.

По оценкам специалистов, отсутствие реальной конкуренции на рынке аэропортовых услуг приводит к ежегодным дополнительным расходам авиакомпаний сумме от 5 до 10 млрд. руб.

Топливо.

До 2015 года цены на топливо в московском авиаузле и во многих аэропортах были ниже, чем за рубежом. Однако, в 2015 году произошло постепенное сближение цен на авиатопливо в Москве с биржевыми ценами в Европе, а к концу 2015 года цена на топливо в МАУ превысила европейский уровень. Это означает, что рентабельность поставок авиатоплива на внутренний рынок заметно превысила рентабельность поставок на экспорт. Вероятная причина - недостаточный уровень конкуренции на рынке авиатоплива в Российской Федерации, в т. ч. несовершенство биржевых механизмов в сравнении с зарубежными рынками.

Наличие отрицательного топливного акциза для авиакомпаний несколько сглаживает, но не изменяет ситуацию принципиально. Сохранение данных диспропорций в 2016 году может привести к дополнительным расходам российских авиакомпаний в сумме до 10 млрд. руб.

С целью обеспечения эффективного тарифного и антимонопольного регулирования, защиты конкуренции на рынках аэропортовых услуг и авиатоплива, обеспечения доступности авиаперевозок для населения, предлагается:

1) Необходимо внести изменения в приказ от 11.12.2015 № 1249/15 «Об изменении регулирования деятельности субъектов естественной монополии в аэропортах Москвы и Московской области», а также - разработать (и согласовать с заинтересованными транспортными союзами и ассоциациями) методику ежемесячного мониторинга уровня аэропортовых сборов и тарифов аэропортов МАУ.

2) Необходимо реализовать в рамках доработки постановления Правительства Российской Федерации от 22.07.2009 № 599 «О порядке обеспечения доступа к услугам субъектов естественных монополий в аэропортах» следующие принципы:

- наличие не менее 2-х независимых конкурентных операторов по определённым услугам в аэропортах с годовым пассажиропотоком более 0,5 млн. пассажиров или грузооборотом более 5 тыс. тонн;

- допуск к объектам инфраструктуры самообслуживающихся потребителей

(авиакомпаний и аффилированных с ними организаций) без ограничений;

- государственное регулирование процедуры доступа и стоимости сбора за доступ к объектам инфраструктуры, с исключением из стоимостной основы данного сбора расходов, уже включенных в стоимостную основу других аэропортовых сборов (взлет-посадка, аэровокзал и авиабезопасность).

2. Оценка состояния конкурентной среды в Российской Федерации в области дорожного хозяйства.

На территории субъектов Российской Федерации имеет место ограничение конкуренции заказчиками - органами власти различного уровня в закупках на содержание автомобильных дорог в интересах отдельных государственных и муниципальных предприятий, открытых акционерных обществ, контрольный пакет акций которых принадлежит Российской Федерации,

С целью обеспечения эффективного антимонопольного регулирования, защиты конкуренции в области дорожного хозяйства (в частности, содержания автомобильных дорог) предлагается:

Во-первых, включить в статью 34 Закона № 44-ФЗ требования по установлению в проектах контракта подготовительных этапов (мобилизации), в случае, если мобилизация необходима для начала выполнения работ, оказания услуг, а также, в случае, если при исполнении контрактов необходимо использовать государственное и (или) муниципальное имущество. В проекте контракта должны быть определены условия приема – передачи данного имущества и обеспечение его сохранности.

Во-вторых, усилить ответственность территориальных органов Федеральной антимонопольной службы в части принятия решений, ограничивающих конкуренцию.

3. Оценка состояния конкуренции и конкурентной среды в Российской Федерации в области обеспечения оборота культурных ценностей.

Процедура вывоза и ввоза культурных ценностей на постоянной и временной основе осуществляется в соответствии с законом Российской Федерации от 15.04.1993 № 4804-I «О вывозе и ввозе культурных ценностей». На сегодняшний день существуют ряд признаков, позволяющих судить о нарушении Закона № 135-ФЗ (антимонопольного законодательства Российской Федерации).

В целях устранения недостатков является целесообразным в настоящее время (на первом этапе) привлекать к проведению экспертиз и оценке предметов искусства специалистов, имеющих искусствоведческое образование из Российской академии художеств и работающих с ней СРО по оценке. Это позволит приступить к реализации положений Федерального закона «О саморегулируемых организациях». На более отдаленную перспективу необходимо организовать специализированную подготовку в профильных учреждениях независимых экспертов-искусствоведов и оценщиков с учетом реализации международных рекомендаций.

Применение на практике на конкурентной основе независимой экспертизы,

оценки и страховании предметов искусства позволит приступить к реализации Федерального закона «Об инвестиционных фондах» в части размещения паевых инвестиционных активов на основе предметов искусства.

4. Либерализация антимонопольного законодательства в сфере недопущения недобросовестной конкуренции.

Предложения аналогичные предложению РСПП, в части внедрения комплаенс процедур, расширения института выдачи предупреждений и внесения изменений в КоАП в части уменьшения размера наказания по части 6 статьи 14.24 КоАП РФ.

5. О конкурентных условиях поставки в особую экономическую зону (на примере Калининградской области).

В настоящее время сложились неравные конкурентные условия для российских и иностранных поставщиков цемента на внутренний рынок Калининградской области в связи с положением об особой экономической зоне в Калининградской области.

В целях решения указанных вопросов и создания на рынке Калининградской области равных конкурентных условий, а также реализации национальной программы по импортозамещению и поддержки российских производителей, необходимо рассмотреть вопрос регулирования налогообложения в особой экономической зоне Калининградской области и других экономических зонах Российской Федерации.

Необходимо объединить усилия общественных организаций потребителей (их ассоциациями, союзами) и Роспотребнадзора для повышения контроля за аккредитованными органами по сертификации, осуществляющими выдачу сертификатов соответствия на продукцию, подлежащую обязательному подтверждению соответствия.

5. В сфере выставочно-ярмарочной деятельности в Российской Федерации.

Одной из задач антимонопольной политики государства является недопущение таких ситуаций, когда в результате демпинга со стороны участников торгов по закупкам товаров, работ, услуг тендер выигрывают организации, которые в реальности не могут обеспечить приемлемое соотношение «цена-качество».

Выход из ситуации, по мнению ТПП, в том, что при организации торгов по закупкам товаров, работ, услуг для государственных или муниципальных нужд в составе комиссий по определению победителей торгов не менее 50% членов комиссий должны составлять специалисты в области соответствующего вида деятельности.

6. О конкуренции в сфере торговли и услуг.

Торгово-промышленная палата Российской Федерации считает необходимым для выявления фактов недобросовестной конкуренции проводить оценку качества товаров и услуг на соответствие договорам поставок и нормативным актам.

Также усилить контроль за обеспечением недискриминационного доступа к услугам естественных монополий.

1.2.3 Оценки независимых международных изданий «Doing Business» («Ведение бизнеса»), «Global Competitiveness Index» («Рейтинг глобальной конкурентоспособности»), «Global Competition Review» («Всемирный обзор по конкуренции»)

Doing Business

Проект «Ведение бизнеса» позволяет объективно оценить нормативно-правовые акты, регулирующие предпринимательскую деятельность, и обеспечение их соблюдения в 189 странах, а также в отдельных городах на субнациональном и региональном уровнях.

Методика исследования «Ведение бизнеса» и типовая модель анализа затрат являются единственными типовыми инструментами, применяемыми в самых разных странах для оценки влияния нормотворчества государств на деятельность предприятий.

В рамках исследования осуществляется сбор и анализ всесторонних количественных данных для сопоставления условий регулирования предпринимательской деятельности между странами в динамике, тем самым проект «Ведение бизнеса» побуждает страны к более эффективному регулированию, обеспечивает измеримые ориентиры для проведения реформ и служит ресурсом для ученых, журналистов, исследователей из частного сектора и других лиц, интересующихся деловым климатом в каждой стране.

Кроме того, проект «Ведение бизнеса» предлагает развернутые субнациональные доклады, в которых дается исчерпывающий анализ регулирования предпринимательской деятельности и реформ в разных городах и регионах конкретной страны. Эти доклады содержат данные о степени легкости ведения бизнеса, рейтинге каждого региона и о реформах, которые рекомендуется провести для повышения оценки по каждой из тематических категорий, к которым относятся составляемые показатели. Участвующие в исследовании города могут сравнивать действующие у них нормы регулирования предпринимательской деятельности с другими городами страны или региона, а также с городами 189 стран, включенных в рейтинг проекта «Ведение бизнеса».

Первый доклад «Ведение бизнеса», опубликованный в 2003 году, охватывал 5 наборов показателей по 133 странам. Доклад этого года охватывает 10 наборов показателей по 189 странам. В их число входят: создание предприятий, получение разрешений на строительство, подключение к электросетям, регистрация собственности, получение кредитов, защита прав миноритарных инвесторов, налогообложение, международная торговля, обеспечение исполнения контрактов и разрешение неплатежеспособности предприятий. Исследование «Ведение

бизнеса» также измеряет регулирование рынка труда, показатель, который в этом году не входит в рейтинг. Проект «Ведение бизнеса» дорабатывается с использованием отзывов представителей правительств, ученых, специалистов-практиков и рецензентов. Изначально определенное назначение проекта остается неизменным: дать объективную основу для понимания и совершенствования систем нормативно-правового регулирования предпринимательской деятельности по всему миру.

В итоговом рейтинге все страны ранжируются по уровню благоприятных условий ведения бизнеса с 1 до 189 места, первое место — наиболее высокое. Высокая позиция страны означает, что её регуляторный климат благоприятствует ведению бизнеса. Уровень благоприятствия является средним показателем страны по 11 индикаторам, каждый индикатор имеет равный вес.

По результатам текущего исследования, результаты которого опубликованы Всемирным Банком в аналитическом докладе «Ведение бизнеса в 2016 году» - XII издание, первое место по суммарной степени благоприятности условий для предпринимательской деятельности девятый год подряд занимает Сингапур, последовательно проводящий реформы, нацеленные на улучшение условий ведения бизнеса. В первую десятку стран-лидеров также вошли: Новая Зеландия, Дания, Южная Корея, Гонконг (Особый административный район Китая), Великобритания, США, Швеция, Норвегия и Финляндия.

Российская Федерация за минувший год улучшила свои позиции на 11 пунктов и поднялась с 62 на 51 место в рейтинге. По степени благоприятности условий для предпринимательской деятельности страна занимает место между Перу (50 место) и Молдовой (52). Начиная с прошлого года Всемирный банк включает в расчёты данные не только по Москве, как раньше, но и по Санкт-Петербургу. В целом, Россия улучшила условия ведения бизнеса по пяти из 10 показателей, рассматриваемых в исследовании, при этом результаты эксперты отмечают, что только 12 из 189 стран провели больше четырёх реформ, а в России за год было проведено пять реформ, делающих ведение бизнеса в стране более комфортным. Тем не менее, впереди России в рейтинге по-прежнему находятся большинство экономически развитых стран мира.

Ключевые показатели Российской Федерации таковы: по показателю простоты регистрации бизнеса страна занимает 41 место в мире; простоты регистрации прав собственности — 8 место; обеспечению исполнения контрактов — 5 место; возможности кредитования — 42 место; по уровню защиты инвесторов — 66 место; по уровню налогообложения — 47 место; по уровню ведения международной торговли — 170 место; по показателю простоты ликвидации предприятий — 51 место; по показателю простоты получения разрешений на строительство — 119 место.

В рейтинге Doing Business – 2016 Россия заняла по показателю «Подключение к энергосетям» – 29 место. Указанное достижение имеет накопительный эффект. В период с 2012-2015 гг. принято более 20 нормативных

правовых актов, направленных на совершенствование Правил недискриминационного доступа к электрическим сетям и на совершенствование Правил технологического присоединения к электрическим сетям. Головным исполнителем по 7 нормативным правовым актам (в том числе по 2 федеральным законам) является ФАС России, по остальным - ФАС России является ответственным соисполнителем.

Реализация принятых нормативных правовых актов позволила:

-сократить количество этапов, необходимых для получения доступа к электрическим сетям;

-сократить сроки осуществления мероприятий по технологическому присоединению;

-уменьшить стоимость технологического присоединения к электрическим сетям.

Вышеуказанные меры позволили поднять Российскую Федерацию в рейтинге Doing Business, проводимом Всемирным банком (The World Bank) по показателю «Подключение к энергосетям» с 183 места в 2012 году на 29 место в 2015 году. При этом, Дорожной картой «Повышение доступности энергетической инфраструктуры», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2012 г. № 1144−р, Российской Федерацией в 2016 планировалось занять 60 место.

Таким образом, из всех критериев, по которым оцениваются экономики, в России лучше всего обстоят дела с обеспечением исполнения контрактов и процедурой регистрации прав собственности. Впрочем, по некоторым показателям страна всё ещё находится во второй половине рейтинга. Так, для получения разрешения на строительство (119 место) предпринимателям необходимо пройти 19 процедур, что в среднем занимает 244 дня. Кроме того, предпринимателям сложно вести международную торговлю (170 место) — временные затраты и финансовые расходы, необходимые для экспорта и импорта, значительно выше, чем в большинстве стран, отмечается в докладе.

Следует отметить, что ещё в мае 2012 года Президент России Владимир Путин подписал указ «О долгосрочной государственной экономической политике», в котором говорилось о необходимости принятия мер, направленных на повышение позиции России в рейтинге «Ведение бизнеса» до 20 места в 2018 году.

Global Competitiveness Index

В 2015 году Россия, несмотря на ухудшение экономической ситуации и действие санкций, также поднялась в рейтинге конкурентоспособности стран Всемирного экономического форума (ВЭФ) в Давосе с 53-го на 45-е место (Global Competitiveness Index). Основной причиной роста стал пересмотр оценки ВВП по

методу паритета покупательской способности, что привело к росту показателя России на 40%. Также продвижению в рейтинге способствовало снижение оценок других стран. В лидерах рейтинга по-прежнему Швейцария, Сингапур и США. Среди стран БРИКС лидирует Китай (28-е место). Индия поднялась на 16 строк, до 55-го места, Бразилия за год опустилась на 18 строк, до 75-го места.

В исследовании ВЭФ представлены два индекса, на основе которых составляются рейтинги стран: Индекс глобальной конкурентоспособности (Global Competitiveness Index, GCI) и Индекс конкурентоспособности бизнеса (Business Competitiveness Index, BCI). Основным средством обобщенной оценки конкурентоспособности стран является Индекс глобальной конкурентоспособности (GCI). GCI составлен из 12 параметров конкурентоспособности, которые детально характеризуют конкурентоспособность стран мира, находящихся на разных уровнях экономического развития. Этими параметрами являются: «Качество институтов», «Инфраструктура», «Макроэкономическая стабильность», «Здоровье и начальное образование», «Высшее образование и профессиональная подготовка», «Эффективность рынка товаров и услуг», «Эффективность рынка труда», «Развитость финансового рынка», «Технологический уровень», «Размер внутреннего рынка», «Конкурентоспособность компаний» и «Инновационный потенциал».

Global Competition Review

Одним из показателей результативности деятельности ФАС России, в том числе в области международного сотрудничества, является позиция российского антимонопольного органа в общепризнанном международном Рейтинге эффективности деятельности конкурентных ведомств, публикуемом независимым международным изданием «Всемирный обзор по конкуренции» (ВОК).

Рейтинг является результатом ежегодного исследования деятельности мировых лидеров среди конкурентных ведомств. В него включены только ведущие конкурентные ведомства чья правоприменительная практика соответствует высоким мировым стандартам.

Рейтинг ВОК позволяет получить оценку деятельности ФАС России со стороны представителей зарубежной и российской юридической и деловой общественности, привлекаемых ВОК к участию в работе по подготовке Рейтинга.

Эксперты, привлекаемые ВОК для работы по составлению Рейтинга, оценивают эффективность деятельности каждого ведомства в таких областях как контроль слияний, предупреждение и расследование картельных сговоров, злоупотреблений доминирующим положением, работа по адвокатированию конкуренции и др.

При этом методика составления Рейтинга предусматривает возможность ведомств самим рассказать о своей работе, заполнив специально разработанный

ВОК вопросник.

В связи с этим взаимодействие с ВОК, ежегодное заполнение вопросников являются важным направлением международного сотрудничества ФАС России.

Оценка в рамках Рейтинга осуществляется по 5-ти бальной шкале с разбивкой ведомств по количеству баллов (звёзд) на группы: элита, очень хорошо, хорошо и удовлетворительно.

По итогам 2014 года (в отчетном году ВОК публикует результаты Рейтинга за предыдущий год) в Рейтинг вошли 36 конкурентных ведомств. В число оцениваемых ВОК конкурентных ведомств ФАС России входит с 2005 года. Тогда российский антимонопольный орган занял 38 место. В дальнейшем ведомство постепенно улучшало свои показатели.

В условиях экономической и политической напряженности ФАС России не уступил своих позиций, в отличие от некоторых лидеров прошлых лет. Российская антимонопольная служба подтвердила свою оценку «хорошо» и заняла 17 место в одной группе с конкурентными ведомствами Австрии, Венгрии, Польши, Португалии, Турции, Финляндии, Чехии, Швеции, Южной Африки.

«Несмотря на охлаждение отношений между Россией, США и ЕС иностранные компании, ведущие свой бизнес в России, вздохнули с облегчением, узнав, что сложившаяся непростая экономическая ситуация никак не сказалась на отношении ФАС России к их деятельности. По словам адвокатов компаний, какое бы происхождение не имела та или иная организация, будь она из США или любого другого государства, ФАС России продолжает работать в конструктивном русле, как и до сложившегося кризиса» – пишет ВОК и приводит цитату одного из юристов.

«Мы были почти уверены, что настоящий геополитический кризис может самым негативным образом сказаться на деятельности иностранных компаний в России и привести к «закручиванию гаек» со стороны российского антимонопольного ведомства, однако, как мы видим, этого не случилось. На мой взгляд, это очень позитивный сигнал, что все, что происходит сейчас никак не сказывается на правоприменительной деятельности ведомства».

В целом ВОК охарактеризовал деятельность ФАС России как «устойчивую» и, упоминая пакет поправок в закон «О защите конкуренции», положительно отметило возможное расширение института «предупреждение». ВОК также дало положительную оценку желанию ведомства «работать на перспективу повышения эффективности деятельности», «превращению ведомства в ведущего игрока на международной конкурентной арене».

1.2.4 Оценка федеральных органов исполнительной власти

Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России)

Принятие нормативных правовых актов позволило достигнуть значительных результатов как в части общесистемных мер по развитию конкуренции, так и на отдельно взятых товарных рынках.

Важную роль в развитии конкуренции продолжают играть мероприятия по обеспечению открытости и публичности государственных и муниципальных торгов по реализации имущества и ограниченных ресурсов. В этой связи в 2015 году была продолжена работа по развитию официального сайта Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о проведении торгов, по адресу: www.torgi.gov.ru (далее - сайт торгов, Интернет-портал).

Также в 2015 году были внесены изменения в ряд подзаконных актов, с целью обеспечения максимальной открытости и публичности при проведении торгов на право заключения договора пользования рыбоводным участком, торгов на право заключения концессионного соглашения, торгов по реализации имущества, обращенного в собственность государства, торгов на право заключения соглашений о государственно-частном партнерстве, соглашений о муниципально-частном партнерстве. Указанными актами адрес сайта торгов определяется в качестве адреса официального сайта.

Также в 2015 году на сайте торгов создан новый функционал размещения извещений о приеме заявлений граждан и крестьянских (фермерских) хозяйств о намерении участвовать в аукционе на право заключения договоров купли-продажи и аренды земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Министерство образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России)

В период 2013-2015 годов Министерством образования и науки Российской Федерации предпринят ряд мер, направленных на развитие конкуренции в сфере предоставления услуг дошкольного образования:

В соответствии с разделом 5 Плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 № 2579-р, Минобрнауки России выполнены и сняты с контроля мероприятия по:

- разработке и направлению в субъекты Российской Федерации рекомендаций по применению механизма муниципального заказа на услуги дошкольного образования у немуниципальных поставщиков (в том числе в частных дошкольных организациях);
- внесены изменения в законодательство Российской Федерации, предусматривающие сохранение целевого назначения зданий, используемых для оказания образовательных услуг дошкольным образовательными учреждениями
- проведен анализ реализуемых в различных субъектах Российской Федерации механизмов налоговой и имущественной поддержки негосударственных (частных) детских садов и распространен положительный опыт в субъектах Российской Федерации;
- установлены равные права педагогических работников государственных и муниципальных учреждений дошкольного образования, с одной стороны, и негосударственных учреждений – с другой, в части обеспечения доступа к современным образовательным, психологическим и иным необходимым методам, включены в систему повышения профессионального уровня;
- распространены лучшие практики по совершенствованию нормативно-правовой базы субъектов Российской Федерации, муниципальных районов и городских округов в части выделения субсидий на содержание детей в детских садах независимо от их форм собственности;
- принято участие в разработке нормативных актов правовых актов в сфере здравоохранения, устанавливающих систему современных требований для детских садов всех форм собственности, различных типов и видов, а так же групп временного пребывания детей, в том числе: разработке новых концептуальных основ формирования санитарных правил для дошкольных образовательных организаций различной организационно-правовой формы и формы собственности; разработке санитарных правил для семейных групп, в том числе созданных индивидуальными предпринимателями;
- принято участие в разработке нормативных правовых актов в сфере пожарной безопасности, устанавливающих систему современных требований для детских садов всех форм собственности, различных типов и видов, а также групп временного пребывания детей, предусматривающих в том числе: оптимизацию правил пожарной безопасности для дошкольных учреждений; разработке правил пожарной безопасности для семейных дошкольных групп, в том числе расположенных в жилых и приспособленных помещениях.

Минобрнауки России оказывает консультативную помощь субъектам Российской Федерации в развитии негосударственного сектора в области дошкольного образования.

Статистика.

По данным Росстата:

На 1 января 2013 года число дошкольных образовательных организаций (ДОО), находящихся в частной собственности, составило 467. В них обучалось 50 383 человека;

На 1 января 2014 года число частных ДОО составило 549, которые посещали 57 072 человека;

На 1 января 2015 года число частных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр за детьми, составило 928, из них 763 частных ДОО. Численность обучающих в частных образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, составляла 93 039 человек, из них 84 897 человек в частных ДОО.

При этом, Росстатом не учитываются организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие только присмотр и уход за детьми, воскресные школы и другие.

Таким образом в 2015 году фактический показатель частных организаций оказался выше ожидаемого на 53,64% а число обучающихся превысил прогноз на 53,64 %.

Министерство энергетики Российской Федерации (Минэнерго России)

Мероприятия, направленные на оптимизацию процедур государственных закупок

В соответствии со статьей 26 Закона № 44-ФЗ и во исполнение пункта 62 поручения Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева от 21.05.2013 № ДМ-П13-3339 издан приказ Минэнерго России от 26.10.2015 № 787 «Об осуществлении закупок».

В соответствии со статьей 19 Закона № 44-ФЗ и пунктом 66 указанного поручения издан приказ Минэнерго России от 07.12.2015 № 933 «Об утверждении требований к закупаемым Министерством энергетики Российской Федерации и подведомственными ему бюджетными учреждениями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг)» (далее – приказ).

Приказом, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 02.09.2015 № 927, установлены требования к количеству, качеству, потребительским свойствам и иным характеристикам товаров, работ и услуг, которые позволяют осуществить обеспечение федеральных нужд, но не приводят к закупкам товаров, работ и услуг, имеющих избыточные потребительские свойства или являющихся предметами роскоши.

Приказом Минэнерго России от 15.12.2015 № 969 внесены изменения в Порядок осуществления закупок товаров, работ, услуг для нужд Министерства

энергетики Российской Федерации, (утвержденный приказом Минэнерго России от 14.03.2014 № 109), в котором нашли отражения изменения в законодательстве о контрактной системе.

В 2015 году совместно с заинтересованными компаниями ТЭК продолжалась работа по подготовке предложений в части внесения изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 11.12.2014 № 1352 «Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Постановление № 1352).

Предложения компаний ТЭК преимущественно касаются внесения изменений в пункт 7 Положения, утвержденного Постановлением № 1352. Данным пунктом предусмотрено, что при расчете совокупного годового стоимостного объема договоров, заключенных Заказчиками, не учитывается ряд закупок товаров, работ, услуг.

В соответствии с пунктом 3 Директив представителям интересов Российской Федерации для участия в заседаниях советов директоров (наблюдательных советов) открытых акционерных обществ с государственным участием, являющихся заказчиками, закупочная деятельность которых подпадает под действие Закона № 223-ФЗ, утвержденных Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым 07.12.2013 № 7377п-П13, а также пункта 12 плана мероприятий («дорожной карты») «Расширение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к закупкам инфраструктурных монополий и компаний с государственным участием», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.05.2013 № 867-р разработаны пилотные программы партнерства с субъектами малого и среднего предпринимательства, в том числе ПАО «Россети», ПАО «Газпром».

Во исполнение пункта 2 поручения Правительства Российской Федерации от 17.12.2014 № АД-П9-9306, разработаны и утверждены Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шуваловым директивы (от 01.06.2015 № 3425п-П13 и от 23.07.2015 № 4807п-П13) представителям интересов Российской Федерации для участия в заседаниях советов директоров (наблюдательных советов) открытых акционерных обществ, включенных в специальный перечень, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 23.01.2003 № 91-р, в том числе устанавливающие обязанность указанных обществ и их дочерних обществ в случае осуществления ими в ходе своей деятельности закупок угля (горючих сланцев) и (или) продукции его переработки заключать договоры на их поставку непосредственно с производителями угольной продукции или обществами, входящими в одну группу лиц с ними и только сроком действия более 1 года.

Оценка состояния конкуренции, конкретные действия и достигнутые

результаты по развитию конкуренции

В сфере электроэнергетики

Состояние конкурентной среды в электроэнергетике может быть оценено как среднее, в зависимости от рассмотрения конкретной сферы деятельности субъектов отрасли, ввиду сочетания в современной российской электроэнергетике неконкурентных секторов, где действуют субъекты естественных монополий (услуги по передаче электрической энергии и технологическому присоединению к электрическим сетям, услуги по оперативно-диспетчерскому управлению и организации торговли на оптовом рынке) с относительно конкурентными секторами – производство и сбыт электрической энергии.

В действующей системе взаимоотношений на рынках электроэнергетики успешно реализованы следующие неотъемлемые части конкурентной среды:

конкуренция среди производителей электрической энергии в рамках оптового рынка на котором цена формируется под воздействием спроса и предложения (за период 2011 – 2015 годов рост цен на электроэнергию составил всего 16% при росте цен на газ в 42%);

конечные потребители электрической энергии защищены от «искусственного» завышения цен на электроэнергию с помощью внедренного единого механизма трансляции цен с оптового рынка;

посредством «конфликта интересов» между сетевыми и сбытовыми организациями организована система взаимного контроля, в том числе в части решения споров между потребителями и сетевыми компаниями, обеспечивается балансировка объемов поставки электрической энергии при недостаточном обеспечении потребителей системами коммерческого учета;

увеличение общего числа независимых сбытовых организаций, предлагающих лучшую цену (свободную) и качество обслуживания потребителей, чем гарантирующий поставщик (за период 2011 – 2015 годов доля потребителей, обслуживающихся у гарантирующих поставщиков, сократилась с 72% до 64%).

Введенный в рамках постановления Правительства Российской Федерации от 27.08.2015 № 893 «Об изменении и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации по вопросам функционирования оптового рынка электрической энергии и мощности, а также проведения долгосрочных конкурентных отборов мощности» усовершенствованный долгосрочный конкурентный отбор мощности (далее – КОМ) на 4-летний период с эластичной кривой функции спроса на мощность улучшил конкурентную среду на оптовом рынке посредством создания эффективных экономических стимулов для выведения с рынка неэффективной и неконкурентоспособной генерации (через снижение величины оплаты мощности при ее невостребованности).

В сфере электросетевой инфраструктуры реализована значительная часть

мер, предусмотренных планом мероприятий («дорожной картой») «Повышение доступности энергетической инфраструктуры» (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.06.2012 № 1144-р) (далее – «дорожная карта»), что также способствует улучшению конкурентной среды в различных отраслях промышленности и снятию ранее существовавших административных барьеров: число этапов технологического присоединения сокращено за 4 года реализации «дорожной карты» с 10 до 4, средний срок длительности процедуры технологического присоединения сокращен с 280 до 135 дней, существенно снижена стоимость технологического присоединения на разных уровнях напряжения, запущен единый интернет-портал по вопросам технологического присоединение «портал-тп.рф», позволяющий потребителям получить исчерпывающую информацию о доступе к сетям и оценить наличие свободной мощности в соответствующих центрах питания электрической сети.

Важную роль в достижении целевых показателей, установленных «дорожной картой» сыграл ряд организационных и административных процедур.

В Минэнерго России проведены совещания, с участием представителей ПАО «Россети», ПАО «МОЭСК», ПАО «Ленэнерго», ПАО «Мосэнергосбыт», ПАО «Петербуржская сбытовая компания», по итогам которых представителям сетевых организаций поручено подготовить и представить на согласование советам директоров Обществ планы мероприятий по достижению ключевых показателей в части технологического присоединения к электрическим сетям, необходимых для достижения целевого рейтинга Всемирного банка «Doing Business» по вопросам доступности сетевой инфраструктуры.

В целях дополнительного информирования потребителей о прохождении процедуры технологического присоединения с описанием процедур и разъяснением информации о сроках/этапах технологического присоединения в соответствии с письмом Минэнерго России (от 11.06.2015 № ВК-6542/09) в СПС «Консультант Плюс» и СПС «Гарант» был размещен путеводитель по процедуре технологического присоединения заявителей мощностью до 150 кВт.

В сфере теплоснабжения

Пунктом 1 статьи 8 Федерального закона от 27.07.2012 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (далее – Закон о теплоснабжении) определен перечень видов цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, подлежащих государственному регулированию.

Следует отметить, что в настоящее время предусмотренный статьей 12 Закона о теплоснабжении механизм по переходу из состояния рынка, характеризующегося отсутствием конкуренции, в состояние конкурентного товарного рынка в котором регулирование тарифов в сфере теплоснабжения может быть отменено, на практике не реализуется. Таким образом, действующий в настоящее время механизм не стимулирует развитие конкуренции в сфере

теплоснабжения.

Распределение тепловой нагрузки потребителей в системе теплоснабжения между источниками тепловой энергии осуществляется в схеме теплоснабжения по критериям, установленным статьей 18 Закона о теплоснабжении и требованиями к схемам теплоснабжения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 22.02.2012 № 154.

Конкуренция теплоснабжающих организаций на входе в рассматриваемый рынок заключается в конкуренции предлагаемых проектов, которые рассматриваются и обосновываются в схеме теплоснабжения, которая определяет необходимость строительства новых генерирующих мощностей, переключения тепловых нагрузок и вывода из эксплуатации неэффективных и физически устаревших источников тепловой энергии.

Следует отметить, что субъекты малого и среднего предпринимательства на рынках услуг по теплоснабжению могут осуществлять свою деятельность в части распределенной генерации тепловой энергии (индивидуальные источники тепловой энергии вне крупных централизованных систем теплоснабжения) в случае, если это предусмотрено и обосновано в схеме теплоснабжения, а также на рынке сервисных услуг для теплоснабжающих, теплосетевых организаций.

Правительство Российской Федерации распоряжением от 02.10.2014 №1949-р утвердило план мероприятий («дорожная карта») «Внедрение целевой модели рынка тепловой энергии» (далее – Распоряжение № 1949-р), предусматривающий в том числе развитие конкуренции в сфере теплоснабжения и переход к новой системе ценообразования во всех системах централизованного теплоснабжения Российской Федерации, основанного на определении предельного уровня нерегулируемой цены на тепловую энергию.

При этом предельный уровень нерегулируемой цены «альтернативной котельной» – наименьшая цена на тепловую энергию у конечного потребителя, при которой окупается проект строительства новой котельной, замещающей теплоснабжение от централизованных источников.

Предельный уровень нерегулируемой цены «альтернативной котельной» планируется определять на основе следующих данных:

утвержденные эталонные параметры, характеризующие котельную (капитальные затраты, операционные затраты, показатели топливной эффективности);

поправочные коэффициенты для приведения параметров к условиям конкретного региона;

учет возврата инвестированного капитала в строительство котельной;

стоимость топлива, топливного баланса тепловых источников в данном населенном пункте.

По результатам выполнения мероприятий Распоряжения № 1949-р будет сформирована институциональная среда, предусматривающая:

либерализацию отношений в сфере теплоснабжения, основанную на

принципах конкуренции с альтернативными способами теплоснабжения потребителей тепловой энергии;

переход от прямого ценового регулирования к регулированию правил организации отношений в сфере теплоснабжения и государственному контролю за деятельностью теплоснабжающих и теплосетевых организаций;

снижение административного регуляторного давления на бизнес с повышением ответственности бизнеса перед потребителями тепловой энергии.

Целевая модель рынка тепловой энергии предусматривает возможность заключения долгосрочных договоров и основана на следующих принципах:

переход от полного регулирования тарифов на тепловую энергию в сфере теплоснабжения к свободному ценообразованию с установлением единой справедливой цены для потребителей тепловой энергии не выше стоимости альтернативного теплоснабжения (далее – цена «альтернативной котельной»);

отмену регулирования тарифов на тепловую энергию с коллекторов источников тепловой энергии для промышленных потребителей;

изменение роли единой теплоснабжающей организации (далее – ЕТО). ЕТО становится «одним окном» для потребителей по поставке всех товаров и услуг в границах зоны своей деятельности, ответственным за доведение до потребителей установленной государством справедливой цены и за надежное и качественное теплоснабжение и горячее водоснабжение (далее – ГВС) перед потребителями. Предусматривается передача ЕТО большинства функций, связанных с управлением системой теплоснабжения, которые сейчас осуществляет государство, с усилением требований к публичности и прозрачности деятельности ЕТО. Сохранение за ЕТО всей выгоды от мероприятий по оптимизации и развитию системы теплоснабжения, что обеспечивает прямую ее заинтересованность в эффективном функционировании и развитии системы теплоснабжения;

изменение процедуры назначения ЕТО. Назначение ЕТО вне схем теплоснабжения. Назначение ЕТО в городах с населением 500 тыс. человек и более и наделение ее ответственностью за качество, надежность и развитие системы централизованного теплоснабжения (СЦТ);

усиление ответственности теплоснабжающих организаций за надежность и качество теплоснабжения, ГВС;

введение экономических санкций как основной меры ответственности за невыполнение ЕТО своих функций;

усиление требований к учету тепла потребителями;

введение дополнительных мер по повышению платежной дисциплины потребителей, в том числе исполнителей коммунальных услуг, социально значимых потребителей и потребителей коммунальных услуг.

В целях реализации пунктов Распоряжения № 1949-р и перехода к целевой модели рынка тепловой энергии Минэнерго России разработан и в настоящее время согласовывается с заинтересованными федеральными органами

исполнительной власти проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О теплоснабжении» и иные федеральные законы по вопросам совершенствования системы отношений в сфере теплоснабжения».

В газовой сфере

Внутренняя экономическая политика в отношении газовой отрасли характеризуется постепенным снижением доли ПАО «Газпром» в газоснабжении экономики страны, структура хозяйственных отношений на российском рынке газа складывается под воздействием высокой степени концентрации ресурсов газа и газотранспортных сетей в собственности ПАО «Газпром». Компании принадлежит газотранспортная система, система диспетчерского управления объемами добычи, переработки газа и его потоками, система подземных хранилищ газа, что позволяет ей выступать в качестве гаранта надежности газоснабжения потребителей Российской Федерации и осуществлять координацию производственно-технологических и коммерческих процессов, обеспечивая работу с потребителями в рамках «одного окна».

Независимые производители, являющиеся собственниками региональных систем газоснабжения, осуществляют свою деятельность в локальных системах газоснабжения, обслуживающих районы, не связанные с единой системой газоснабжения (далее – ЕСГ), а остальные не имеют собственных газотранспортных систем и используют на основе договоров свободные мощности магистральных газопроводов, принадлежащих ПАО «Газпром».

По итогам 2015 года в структуре производства 63,7% добычи обеспечило ПАО «Газпром», добыча группы ВИНК составила 22,1%, доля прочих производителей составила 10,0% и доля операторов соглашений о разделе продукции составила 4,2%.

В настоящее время можно выделить следующие основные проблемы в сфере конкуренции на рынке газа:

1. Низкая рентабельность поставок газа на внутренний рынок.

На внутреннем рынке газа (где реализуют газ все его производители) поддерживается заниженный по сравнению с европейским рынком газа уровень оптовых цен. Во многом это является результатом применения практики «замораживания» (1996–1999 годы) и последующего достаточно жесткого ограничения цен ПАО «Газпром» со стороны регулирующих органов. В результате рентабельность поставок газа на внутренний рынок низкая.

Высокая доля ПАО «Газпром» – основного поставщика газа на внутренний рынок по регулируемым ценам – оказывает «давление» на нерегулируемые цены на газ, поставляемый независимыми производителями.

2. Ограничения по расстоянию транспортировки газа независимыми производителями.

Высокие тарифы на услуги по транспортировке газа по магистральным

газопроводам для независимых производителей газа в совокупности с низкими ценами на газ на внутреннем рынке приводят к ограничениям по расстояниям транспортировки газа, на которых сохраняется положительная рентабельность.

Проблема доступа независимых производителей газа к ЕСГ.

Указанная проблема является следствием высокой степени концентрации ресурсов газа и газотранспортных сетей в собственности ПАО «Газпром».

Вместе с тем, в связи с прогнозируемым увеличением добычи газа, а также увеличением доли независимых производителей газа, приоритетное значение для газовой отрасли приобретает развитие конкуренции на внутреннем рынке.

С учетом необходимости развития конкуренции на внутреннем рынке газа приоритетным направлением развития конкуренции на указанном рынке является развитие биржевой торговли газом, в том числе посредством внесения изменений в нормативную правовую базу с целью законодательного обеспечения дальнейшего развития биржевой торговли.

В рамках указанного направления в настоящее время Минэнерго России и ФАС России разрабатывается проект совместного приказа, предусматривающего утверждение минимальной величины продаваемого на бирже газа и требований к биржевым торгам, в ходе которых заключаются сделки с природным газом хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующем товарном рынке.

По итогам 2015 года объем торгов газом с поставкой на месяц вперед составил порядка 7,7 млрд куб. м. Продавцами газа выступили такие крупные производители, как «Газпром», «Роснефть» и «Новатэк». С 26 октября 2015 года на ЗАО «СПбМТСБ» запущены также торги природным газом с поставкой на сутки вперед, обеспечивающие большую точность при формировании балансов газа.

В сфере нефти и нефтепродуктов

В 2015 году объем добычи нефти и газового конденсата на территории Российской Федерации составил порядка 534 млн тонн. Основная доля всей национальной нефтедобычи в размере 86,6% пришлась на организации, входящие в структуру одиннадцати вертикально-интегрированных нефтяных компаний (далее – ВИНК), 10,6% – на независимые добывающие компании и 2,8% – на операторов соглашений о разделе продукции соответственно.

Объем переработки нефти за указанный период составил 282,4 млн тонн, из которого доля организаций, входящих в структуру ВИНК, составила 83,6%, доля независимых НПЗ – 16,4% соответственно.

Необходимо отметить, что сложившийся в результате последовательной государственной политики производственный потенциал и структура добычи, переработки и транспортировки нефти и нефтепродуктов на базе крупных конкурентоспособных нефтяных компаний с государственным участием в целом

надежно обеспечивает глобальные интересы России на мировых энергетических рынках и потребности внутреннего спроса, о чем свидетельствует устойчивость нефтяного комплекса страны в период нестабильности на мировых рынках углеводородов.

Вместе с тем совершенствование рыночных отношений и развитие конкуренции, в том числе между ВИНК, содержат потенциал повышения конкурентоспособности и эффективности функционирования отрасли.

Несмотря на значимое влияние крупнейших ВИНК и недостаточную прозрачность взаимоотношений на рынке, цены на нефть и нефтепродукты формируются в результате определяющего влияния рыночных факторов (мировые цены, баланс внутреннего спроса и предложения) и мер таможенно-тарифного и налогового регулирования.

В целях развития конкуренции в указанной сфере должны быть реализованы мероприятия, направленные на решение следующих наиболее значимых проблем:

1. Высокие барьеры входа в отрасль, обусловленные высокими капитальными затратами, что усложняет доступ новых участников на рынки.

2. Значительная доля налоговой составляющей в конечной цене реализуемых нефти и нефтепродуктов, что обусловливает необходимость оптимизации налоговой нагрузки на нефтяной сектор в период значительных колебаний цен на нефть и нефтепродукты на мировых рынках.

По итогам 2015 года добыча нефти и газового конденсата в России достигла рекордного уровня за последние 25 лет, составив 534 млн тонн, что на 1,4% выше уровня 2014 года.

Основным фактором поддержки роста добычи нефтяного сырья в 2015 году в целом по Российской Федерации являлось предоставление льготного налогового режима для новых месторождений Восточной Сибири и Дальнего Востока, шельфовых месторождений, а также месторождений с трудноизвлекаемыми запасами нефти. Данный режим позволил повысить инвестиционную привлекательность соответствующих проектов разработки нефтяных месторождений и обеспечить ускорение темпов ввода в эксплуатацию и наращивание производственных показателей.

В 2015 году были реализованы меры, направленные на совершенствование налогового законодательства Российской Федерации:

В 2014 году запущен механизм предоставления льгот по вывозной таможенной пошлине на нефть для месторождений в новых регионах (в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26.09.2013 № 846), реализация которого успешно продолжилась в 2015 году. В результате добыча в 2015 году в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке увеличилась на 7,8% по сравнению с 2014 годом и составила 63,4 млн тонн. На конец 2015 года распоряжением от 30.03.2013 № 486-р предусмотрены льготы для месторождений: им. Ю. Корчагина, Дулисьминского, Восточно-Алинского,

Алинского, Западно-Хоседаюского, Новопортовского, Восточного блока Талаканского месторождения.

Также благодаря мерам, принятым Правительством Российской Федерации в 2015 году (распоряжением Правительства Российской от 07.06.2014 № 987-р утвержден и реализуется План комплексного стимулирования освоения месторождений), добыча нефти на континентальном шельфе Российской Федерации увеличилась в 2015 году на 17,3% до 19 млн тонн по сравнению с 2014 годом, а на месторождениях с трудноизвлекаемыми запасами – на 1,2% до 33 млн тонн за аналогичный период (в соответствии с утвержденными и реализованными мерами государственной поддержки в части стимулирования добычи на месторождениях, содержащих трудноизвлекаемые запасы нефти – с низкой проницаемостью, сверхвязкие, тюменские, баженовские, хадумские, абалакские и доманиковые продуктивные отложения).

С целью минимизации негативных последствий от введения 100% экспортной пошлины на темные нефтепродукты, стимулирования производства светлых нефтепродуктов и снижения субсидии неэффективной переработки, поэтапного сокращения вывозных пошлин на нефть и нефтепродукты с одновременным увеличением ставки НДПИ на нефть и газовый конденсат было принято решение о введении «налогового маневра» в нефтяной отрасли. Федеральный закон от 24.11.2014 № 366-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты» вступил в силу 1 января 2015 года.

Необходимо отметить развитие биржевой торговли нефтью и нефтепродуктами.

По итогам 2015 года фактическое значение контрольного показателя «дорожной карты» «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» – «Объем биржевой торговли нефтепродуктами» превысило целевое значение в размере 10% от реализации нефтепродуктов на внутреннем рынке по всем основным нефтепродуктам.

Так, доля биржевой торговли в общем объеме реализации на внутреннем рынке по автобензину составила 19,2%, по дизтопливу – 16,3% и по мазуту – 11,5% соответственно.

В качестве приоритетного направления развития конкурентоспособности российской нефтяной отрасли и в целях отвязки ценообразования на российскую экспортную нефть от публикуемых международными ценовыми агентствами котировок нефти «Brent» необходимо продолжить реализацию проекта создания российского эталонного сорта нефти.

В настоящее время указанный проект реализуется и предполагает запуск на ЗАО «СПбМТСБ» поставочного фьючерсного контракта на «Urals» на базисах поставки Приморск – Усть-Луга и «ESPO» (или ВСТО) на базисе поставки Козьмино.

В угольной отрасли

Конкурентные преимущества угольной отрасли в рамках российского топливно-энергетического комплекса заключаются в наличии огромных (второе место в мире) запасов угля; значительного опыта его добычи и использования; обеспечении устойчивого энергоснабжения; возможностях выхода на мировой рынок; наличии существенных резервов повышения эффективности угледобычи, обогащения и переработки угля; многообразии различных видов угольной продукции; адаптации к меняющимся условиям рынка энергоресурсов; интеграции с приоритетными направлениями инновационного развития смежных отраслей экономики; вкладе в региональную энергетическую безопасность, в том числе в кризисных ситуациях.

Угольная промышленность является динамично развивающейся отраслью сырьевого комплекса Российской Федерации, которая после структурных преобразований полностью адаптирована к рынку. В условиях рыночного ценообразования и конкуренции производство и реализация угольной продукции осуществляется частными предприятиями.

В течение 2015 года угольная промышленность Российской Федерации функционировала под воздействием факторов, имеющих разноплановый характер. Причины не только во введенных антироссийских санкциях, осложнивших работу финансового и энергетического секторов экономики, но и в ухудшении конъюнктуры внешних рынков, за исключением того, что низкий курс рубля поддержал экспортеров угля.

При этом развитию внутреннего угольного рынка препятствовал ряд проблем, обусловленных, в частности, перераспределением топливного баланса в пользу более дешевого газового топлива, газификация регионов Российской Федерации, а также спад производства в смежных отраслях экономики.

Негативное влияние сопутствующих факторов были полностью нивелированы максимальной загрузкой угольных блоков ТЭС в Восточной Сибири, где из-за маловодности рек серьезно сократилась выработка электроэнергии на гидроэлектростанциях.

В результате проведенной реструктуризации угольной отрасли угледобывающие предприятия являются частными, и осуществляют свою деятельность в условиях рыночной экономики.

Деятельность хозяйствующих субъектов, в том числе угледобывающих предприятий, осуществляется в соответствии с гражданским законодательством, и основана на гражданско-правовых принципах свободы договора, стороны вправе самостоятельно выбирать, и взаимодействовать с заинтересованными контрагентами в условиях конкуренции.

В 2015 году Минэнерго России в соответствии с «Программой развития угольной промышленности России на период до 2030 года», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 21.06.2014 № 1099-р и с

целью обеспечения конкурентоспособности угольной продукции в условиях насыщенности внутреннего и внешнего рынков альтернативными энергоресурсами, осуществляло взаимодействие с представителями заинтересованных федеральных и региональных органов исполнительной власти, угольных, электрогенерирующих и транспортных компаний, а также научного сообщества.

Минэнерго России в установленном порядке в части вопросов своей компетенции участвовало в разработке предложений и актуализации мероприятий по развитию логистической и транспортной инфраструктур (железнодорожной и портовой), совершенствованию тарифного регулирования, строительству и модернизации объектов энергетики, работающих на угольном топливе, в том числе объектов ЖКХ (котельные), технологий глубокой переработки угля, импортозамещению, а также повышению эффективности угольного производства за счет комплексного использования сырьевой базы и создания стимулирующей среды для разработки и внедрения высокоэффективных технологий глубокой переработки угля.

Минэнерго России в 2015 году продолжило работу по созданию биржевых механизмов для последующей реализации угля/угольной продукции на биржевых и электронных торговых площадках согласно поручениям Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности от 26.08.2013 № А60-26-569 и Правительства Российской Федерации от 07.11.2013 № АД-П9-7970, а также в целях реализации статьи 11 Федерального закона от 21.11.2011 № 325-ФЗ «Об организованных торгах».

Минэнерго России совместно с ФАС России и при участии экспертов сформировало унифицированную номенклатуру угля в связи с тем, что установленный ранее перечень сведений, предоставляемых участниками рынка угля для регистрации внебиржевых договоров на ЗАО «СПбМТСБ», оказался недостаточным.

Внесены изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 23.07.2013 № 623 «Об утверждении Положения о предоставлении информации о заключенных сторонами не на организованных торгах договорах, обязательства по которым предусматривают переход права собственности на товар, допущенный к организованным торгам, а также о ведении реестра таких договоров и предоставлении информации из указанного реестра» (далее - Постановление).

Постановление дополнено Приложением № 2 «Перечень сведений, предоставляемых бирже в отношении поставки угля коксующегося, каменного, бурого и антрацита». Постановление Правительства Российской Федерации от 28.07.2015 № 764 «О внесении изменений в Положение о предоставлении информации о заключенных сторонами не на организованных торгах договорах, обязательства по которым предусматривают переход права собственности на

товар, допущенный к организованным торгам, а также о ведении реестра таких договоров и предоставлении информации из указанного реестра» вступило в силу с 30.01.2016.

В 2015 году Минэнерго России совместно с АНО «ИПЕМ» и при участии ФАС России разработан проект «Концепции ценовых индикаторов на твердое топливо и его производные» (далее – Концепция), которая одобрена рабочей группой по подготовке предложений по развитию применения биржевых механизмов при реализации угольной продукции (образована приказом Минэнерго России от 18.03.2014 № 113) и угольными компаниями.

Определение (расчет) индикативных ценовых показателей, учитывающих влияние качественных характеристик угля/угольной продукции и издержек на транспортировку товара, а также отражающих региональные особенности формирования цены на товар, будет способствовать развитию конкурентной среды и обеспечению прозрачности заключаемых сделок на поставку угля и его производных на внутреннем рынке.

В 2015 году ЗАО «СПбМТСБ» по представлению угольных компаний зарегистрировало значительные объемы внебиржевых сделок на поставку угля/угольной продукции

Основными ограничениями развития угольной отрасли, а следовательно развитию ее конкуренции, являются:

снижение конкурентоспособности угольной продукции в условиях опережающего роста цен на ГСМ, тарифов на электроэнергию и услуги ОАО «РЖД», социальных выплат, а также нарастающего дефицита финансовых и кредитных ресурсов;

сокращение внутреннего спроса на энергетический уголь, обусловленное расширением области использования газа в электроэнергетике и коммунально-бытовом секторе, в том числе в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке (только при более чем двукратном повышении цен на газ возможно возобновление интереса инвесторов к угольной промышленности;

высокие логистические издержки (доля транспортных затрат в конечной цене угля у потребителя по отдельным направлениям достигает более 60 процентов). Неразвитость транспортной инфраструктуры (железнодорожной и портовой) в новых районах добычи угля, в том числе наличие «узких мест» в транспортной инфраструктуре в традиционных районах угледобычи;

большая капиталоемкость и длительность разработки новых месторождений, а также изношенность основных фондов угольных шахт и разрезов;

рост нерентабельных производств и увеличение банкротств угольных предприятий;

отсутствие экономических (налоговых) стимулов у производителей угля в части повышения качества и выпуска новых видов угольной продукции и глубокой переработки угля;

увеличение банковской ставки, выдаваемых коммерческими банками угольным компаниям, что значительно уменьшило доступ организаций угольной промышленности к кредитным ресурсам;

нарастающий дефицит квалифицированных трудовых кадров.

Преодоление существующих вызовов и рисков эффективного и устойчивого долгосрочного развития российской угольной промышленности и повышение уровня ее конкурентоспособности планируется обеспечить посредством реализации мероприятий «Программы развития угольной промышленности России на период до 2030 года», а также за счет:

проведения модернизации оборудования на местных котельных и ТЭЦ, повышения экономической эффективности оборудования за счет внедрения новых технологий по сжиганию твердого топлива (угля), обеспечивающих необходимую степень автоматизации и высоких КПД при производстве тепловой энергии и отвечающих современным экологическим требованиям;

комплексного развития транспортной инфраструктуры (железнодорожной и портовой), способной обеспечивать возможность своевременной доставки угольной продукции, налаживания эффективного управления и диспетчеризации железнодорожными перевозками не допускающих срывов с подачей и обработкой вагонов с угольной продукцией;

ограничения роста тарифов на электроэнергию и перевозку угля железнодорожным транспортом на принципах долгосрочного тарифного регулирования, исходя из учета баланса интересов субъектов естественных монополий и потребителей, оказываемых ими услуг, позволяющего угольным предприятиям снизить риски при принятии стратегических решений;

реализация мероприятий комплекса мер по развитию углехимической промышленности и увеличение объемов производства продуктов углехимии и обогащения;

формирования объективных биржевых индикаторов оптового рынка угля и продуктов его переработки путем регистрации внебиржевых сделок с углем с целью создания прозрачных механизмов ценообразования на уголь и исключения возможного картельного сговора между компаниями, а также разработка и внедрение биржевых механизмов.

Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (Росалкогольрегулирование)

Статистика:

Согласно анализу состояния на рынке производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в 2015 году, на данном рынке наблюдались тенденции:

Увеличения производства:

- Спирта этилового ректификованного на 6.6% или на 2,7 млн. дкл;
- Спиртосодержащей пищевой продукции на 24.5% или на 21,7 млн. дкл, в том числе – виноматериалов на 22.5% или 19.7 млн. дкл;
- Алкогольной продукции (без учета пива и пивных напитков) на 6,9% или на 11,9 млн. дкл, в том числе: 1) водки на 1,3% или на 0,9 млн. дкл; 2) винодельческой продукции – на 18,8% или на 13,7 млн. дкл (в том числе за счет Крымского федерального округа);
- Пивных напитков на 17,8% или на 9,4 млн. декалитров;

Снижение производства:

- Пива на 5,0% или на 37,8 млн. дкл;
- Слабоалкогольной продукции на 48% или на 8,3 млн. декалитров.

В общем объеме производства алкогольной продукции доля объема производства алкогольной продукции без учета пива и пивных напитков по итогам 2015 года составила 19,1%, пива – 74,4% и пивных напитков – 6,5% (за 2014 год – 17,6%, 77,0% и 5,4% соответственно).

В 2015 году в общем объеме производства алкогольной продукции, за исключением пива и пивных напитков, объем производства водки составил 37,2%, винодельческой продукции – 47% (за 2014 год – 39,3% и 42,3% соответственно).

Розничный рынок алкогольной продукции за 2015 год относительно 2014 года уменьшился на 0,3% (на 2,6 млн дкл) и составил 1 034,3 млн. декалитров.

При сравнении декларации об объеме розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции 2015 года с декларацией 2014 года установлено:

Увеличение розничных продаж:

- Пивных напитков на 26,2% или на 18,1 млн. дкл;
- Винных напитков без этилового спирта – на 19,6% или на 3,5 млн. декалитров.

Снижение розничных продаж:

- Винодельческой продукции на 3,5% или на 3,8 млн. дкл, в том числе вина натурального – на 4,8%, вин игристых (шампанских) – на 7,1%;
- Спиртных напитков на 11,7% или на 12,6 млн. дкл, в том числе водки – на 8,9%, или на 7,0 млн. дкл;
- Слабоалкогольных напитков – на 44,8% или на 7,3 млн. дкл;
- Пива на 0,2%, или на 1,2 млн. декалитров.

На фоне роста реализации в рознице пивных напитков на 26,2%, увеличилось их производство на 17,8%, а при спаде в розниц слабоалкогольных напитков – на 44,8% произошло снижение их производства на 48,0 процентов.

В структуре розничной продажи алкогольной продукции (за исключением пива и пивных напитков) в 2015 году на долю винодельческой продукции пришлось 49,2%, водки 33,7%, слабоалкогольных напитков – 4,2% (в 2014 году – 46,7%, 33,9%, 7,0% соответственно).

В общем объеме розничных продаж за 2015 году доля пива составила 70,9%, пивных – 8,4% (в 2014 году – 70,9% и 6,7% соответственно).

Разработки нормативных правовых актов, направленные на развитие конкуренции в сфере производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции.

План мероприятий «дорожная карта» утвержденный Распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.11.2015 № 2413-р, запланированный на 2015 год Федеральной службой по регулированию алкогольного рынка выполнен в полном объеме:

- Пресечение практики регионального протекционизма (доклад ФАС России Правительству Российской Федерации);
- Разработка издание приказов об установлении минимальных цен на этиловый спирт и алкогольную продукцию направленные на развитие добросовестной конкуренции на алкогольном рынке Российской Федерации;
- Вступили в силу приказы Росалкогольрегулирования: 1) от 25.12.2014 № 409 «Об установлении цен не ниже которых осуществляются закупка (за исключением импорта), поставки (за исключением экспорта) и розничная продажа алкогольной продукции крепостью свыше 28 процентов»; 2) от 21.09.2015 № 283 «Об установлении цены, не ниже которой осуществляется закупка (за исключением импорта), поставки (за исключением экспорта) этилового спирта, произведенного из пищевого сырья»
- Разработаны приказы 1) «Об установлении цены, не ниже которой осуществляются (за исключением импорта) поставки (за исключением экспорта) и розничная продажа игристого вина (шампанского)», (Об установлении цены, не ниже которой осуществляется закупка (за исключением импорта), поставки (за исключением экспорта) этилового спирта, произведенного из непищевого сырья и денатурированного этилового спирта, произведенного из пищевого и непищевого сырья», эти приказы в данный момент находятся на согласовании в Минфине России.

Мероприятия, направленные на оптимизацию процедур государственных закупок:

Центральным аппаратом Росалкорегулирования за 2015 год проведено 36 электронных аукциона и 2 открытых конкурса на выполнение научно-исследовательских работ, заключены 5 контрактов с единственным поставщиком.

Участвовало в торгах более 140 организаций. Итогом стало заключение 35 контрактов, из которых 15 заключено с субъектами малого предпринимательства, социально-ориентированными некоммерческими организациями и 3 контракта с

условием о привлечении к исполнению контракта субподрядчиков соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций

Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России)

Законодательное регулирование в области обязательных видов страхования гражданской ответственности следует по пути создания условий для ценовой конкуренции страховых организаций. На основании предложенных изменений в законодательство в сфере обязательного страхования гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте предусматривается возможность установления Банком России предельных минимальных и максимальных значений страховых тарифов с целью обеспечения ценовой конкуренции страховщиков в рамках тарифного диапазона.

Аналогичный подход по установлению предельных значений страховых тарифов предложен в сфере законодательного регулирования обязательного страхования гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном. В частности, предусматривается разработка Банком России методических рекомендаций по проведению мониторинга страховых тарифов, что позволит в том числе оценить использование страховщиками на практике механизма тарифного коридора и его влияние на ценовую конкуренцию.

Для создания дополнительного механизма решения проблемы, которая сложилась на рынке обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (ОСАГО), связанной с навязыванием при заключении договора ОСАГО иных платных страховых услуг, введен в действие специальный механизм, так называемый «период охлаждения», предусматривающий возврат страхователю уплаченной страховой премии в случае его отказа от договора добровольного страхования в течение определенного промежутка времени, прошедшего со дня его заключения.

Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство)

В целях создания благоприятных условий для развития рыбохозяйственного комплекса, в частности развития конкуренции в области рыболовства и аквакультуры (рыбоводства), за последнее время принят целый ряд нормативных правовых актов.

- устанавливающие порядок организации и проведения торгов в форме конкурса или аукциона (далее - торги) на право заключения договора пользования рыбоводным участком юридическими лицами, крестьянскими (фермерскими)

хозяйствами и индивидуальными предпринимателями, зарегистрированными в Российской Федерации, для осуществления аквакультуры (рыбоводства).

- способствующие освоению квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов, обитающих в труднодоступных районах, либо добыча (вылов) которых сопряжена с многочисленными трудностями, то есть низколиквидных ресурсов и позволяют повысить ответственность участников аукционов за отказ от подписания протокола аукциона, за неперечисление доплаты.

Стоит отметить, что в 2015 году Минсельхоз России утвердил Методику формирования количества и размера предметов аукциона (лотов) при организации проведения аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологическими ресурсами в случаях, указанных в подпунктах «и» - «л» пункта 2 Правил проведения аукциона по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологическими ресурсами, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12.08.2008 № 602; Методику формирования начальной цены выставляемого на продажу права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологическими ресурсами в районах действия международных договоров Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов.

Также изменения коснулись некоторых подзаконных актов.

Кроме того, в 2015 году Росрыболовством совместно с Минсельхозом были подготовлены проекты поправок в существующее законодательство. Данными законопроектами вводятся именно экономические рычаги и механизмы, направленные на повышение эффективности использования водных биоресурсов, а также на необходимость долгосрочного инвестирования пользователем в свой бизнес с целью эффективного освоения предоставленных ему объемов, что приведет к созданию благоприятных условий для развития рыбохозяйственного комплекса, обеспечения конкурентоспособности российской рыбной продукции на внутреннем и внешнем рынках.

Федеральное агентство научных организаций (ФАНО)

Агентство проводит мероприятия, направленные на оптимизацию процедур государственных закупок путем осуществления ведомственного контроля в соответствии с регламентом проведения ФАНО России ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, утвержденного приказом ФАНО России от 09.07.2014 № 19н «Об утверждении Регламента проведения Федеральным агентством научных организаций ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд».

В целях развития конкуренции осуществляются мероприятия по

обеспечению соблюдения требований Закона № 44-ФЗ, в том числе принципов открытости, прозрачности и обеспечения конкуренции.

Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс России)

Железнодорожный транспорт

В настоящее время рынок услуг железнодорожного транспорта характеризуется наличием двух основных сегментов.

1. Естественно-монопольный сегмент - перевозки грузов и пассажиров в дальнем следовании и пригородном сообщении железнодорожным транспортом.

2. Конкурентный сегмент – представлен в основном услугами по предоставлению железнодорожного подвижного состава для грузовых железнодорожных перевозок, которые оказывают операторы железнодорожного подвижного состава, а также услуги вагоноремонтных компаний.

Письмом Минтранса России от 16.14.2015 № АЦ/10/4608 в Правительство Российской Федерации представлен для утверждения проект Плана мероприятий по повышению эффективности и клиентоориентированности ОАО «РЖД», совершенствованию существующей технологии управления вагонными парками при осуществлении грузовых перевозок.

Одним из основных направлений деятельности, где возможно развитие конкуренции, является реализация инвестиционных проектов, направленных на развитие железнодорожной инфраструктуры общего пользования в рамках действующих государственных программе федеральных целевых программ, где государственным распределителем бюджетных средств и государственным заказчиком выступает Росжелдор.

В связи с тем, что объем собственных источников финансирования ОАО «РЖД» не соответствует потребностям в инвестиционных ресурсах для обновления производственных фондов железнодорожной отрасли, в настоящее время одним из наиболее эффективных способов привлечения крупных частных инвестиций является использование концессионных механизмов, введенных Федеральным законом от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

В настоящее время использование концессионного механизма на железнодорожном транспорте апробируется при строительстве объектов портовой инфраструктуры в рамках реализации проекта «Создание сухогрузного района морского порта Тамань», а также железнодорожных и автомобильных подходов в транспортному переходу через Керченский пролив.

При успешной реализации данной инициативы, концессионный механизм будет внедряться в дальнейшем.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 02.04.2014 № 503-р утвержден План мероприятий по развитию конкуренции на железнодорожном транспорте, который содержит комплекс мер по развитию конкуренции на

железнодорожном транспорте по следующим направлениям:

Совершенствование технологической модели управления грузовыми вагонами, в том числе в части, касающейся внедрения эффективной технологии управления вагонным парком в условиях множественности операторов подвижного состава и отсутствия инвентарного парка;

Развитие конкуренции в перевозочной деятельности, в том числе в части, касающейся оценки целесообразности, последовательности и сроков реализации мероприятий по созданию локальных перевозчиков;

Развитие конкуренции в сфере пассажирских перевозок в целях повышения качества и доступности транспортных услуг для населения, сокращения издержек перевозчика, создания основ для развития конкуренции в сфере перевозок пассажиров;

Модернизация железнодорожной инфраструктуры общего пользования в целях развития инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, ликвидации инфраструктурных ограничений экономического роста, привлечения частных инвестиций в развитие инфраструктуры ограничений экономического роста, привлечения частных инвестиций в развитие инфраструктуры железнодорожного транспорта;

Формирование правовых основ для обеспечения безопасности функционирования железнодорожного транспорта.

По мнению Минтранса России, развитие конкуренции на железнодорожном транспорте потребует внесения изменений в Федеральный закон «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» в части установления основ правового регулирования деятельности операторов железнодорожного подвижного состава, контейнеров и принятия федерльного закона «Об организации регулярного пассажирского железнодорожного сообщения в Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», основная идея которого заключается в формировании новой модели организации обслуживания населения железнодорожным транспортом.

Кроме того, в настоящее время в соответствии с решениями Межведомственной рабочей группы по вопросам развития железнодорожного транспорта под председательством Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковича (протокол от 11.06.2015 № 6) осуществляется пересмотр Целевой модели рынка грузовых железнодорожных перевозок в части ее продления до 2020 года.

Утверждение названной Целевой модели также будет способствовать развитию конкуренции.

Воздушный транспорт

На развитие конкуренции направлена, в том числе, реализация дорожных

карт «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 № 2579-р; «Развитие региональных авиаперевозок» (поручение Правительства Российской Федерации от 27.11.2012 № АД-П9-7212).

Дорожной картой «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» предусмотрены, в том числе следующие мероприятия:

1. Введение требования о наличии в крупных аэропортах (исходя из определенного размера пассажиропотока» 2 и более поставщиков услуг по отдельным видам наземного обслуживания (обслужинваие пассажиров, хранение и заправка авиатопливом). В настоящее время соответствующие мероприятия по созданию новых ТЗК проводятся в аэропорту Пулково ОАО «Аэропорт Пулково», аэропорту Кольцово (Екатеринбург).

2. Совершенствование порядка допуска перевозчиков в части обеспечения прозрачной процедуры допуска и обеспечения конкуренции на международных маршрутах. Для целей совершенствования указанного порядка приказом Минтранса России от 07.05.2015 № 162 утвержден Административный регламент Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по допуску перевозчиков, имеющих соответствующие лицензии, к выполнению международных перевозок пассажиров и (или) грузов (вступил в силу 26.09.2015).

Дорожной картой «Развитие региональных авиаперевозок» предусмотрен ряд мероприятий, в том числе:

1. Создание условий для снижения стоимости авиаперевозок в региональном и местном авиасообщение вследствие увеличения доступа на этот рынок новых, в том числе низкобюджетных авиаперевозчиков за счет снижения начальных инвестиций и роста конкуренции на нем со снижением требований по минимальному количеству воздушных судов у эксплуатанта. Приказом Минтранса России от 13.08.2015 № 246 утверждены Федеральные авиционные правила «Требования к юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, осуществляющим коммерческие воздушные перевозки. Форма и порядок выдачи документа, подтверждающего соответствие юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих коммерческие воздушные перевозки, требованиям федеральных авиационных правил» (зарегистрировано в Минюсте России 07.10.2015 № 39163).

Водный транспорт

Анализ рынка услуг в морских, речных портах и на внутренних водных путях Российской Федерации, практика осуществления государственного регулирования деятельности субъектов естественных монополий, оказывающих услуги в морских, речных портах и на внутренних водных путях Российской

Федерации свидетельствует о развитии конкуренции на рынке данных услуг в европейской части Российской Федерации.

Вместе с тем, наличие государственного тарифного регулирования в настоящее время создает определенные трудности для дальнейшего развития конкуренции в портовом секторе в Российской Федерации. С целью улучшения конкурентной среды при оказании услуг в морских и речных портах, транспортных терминалах следует принимать меры по дерегулированию услуг естественных монополий на водном транспорте, что должно способствовать улучшению инвестиционного климата в отрасли в целом.

Минтрансом России совместно с Росморречфлотом, ФАС России, другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и организациями рассматриваются вопросы по дальнейшему внесению изменений в нормативные правовые акты Российской Федерации в целях развития конкуренции и совершенствования антимонопольной политики.

Кроме того, отдельным направлением деятельности является создание условий для эффективной конкуренции при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд в рамках реализации мероприятий, связанных, среди прочего, со строительством и развитием современной и эффективной инфраструктуры морского и внутреннего водного транспорта.

В соответствии с пунктом 4 (Определение направлений развития конкуренции в инфраструктурных отраслях, включая сферы естественных монополий: в сфере услуг портов» Плана мероприятий по развитию конкуренции, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 № 2579-р, Минтрансом России подготовлено и Правительством Российской Федерации принято распоряжение от 17.03.2014 № 381-р об утверждении Плана мероприятий по развитию конкуренции в сфере услуг в портах.

Автомобильный транспорт

Отмечается, что в области пассажирского автомобильного транспорта конкуренция достигла тех показателей, при которых в целях недопущения хаотичного развития рынка перевозок и недобросовестной борьбы перевозчиков за рынок перевозок необходимо ее сдерживание.

Так, удельный вес малых предприятий и индивидуальных предпринимателей в услугах пассажирского транспорта общего пользования выше 50%, грузового транспорта – выше 60%.

Количество грузовых автомобилей в индивидуальной собственности граждан увеличилось за последний годы и составило по состоянию на 1 января 2015 года около 61% (3, 77 млн. шт.) от всего парка грузовых автомобилей.

В целях расширения доступа субъектов малого бизнеса и развития конкуренции в рамках положений Закона № 44-ФЗ предусматривается

возможность участия в открытых конкурсах на осуществление регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом по регулируемым тарифам юридическим лицам и (или) индивидуальным предпринимателям - участникам договора простого товарищества (договора о совместной деятельности).

Кроме того, в целях реализации положений Федерального закона от 24.11.2014 № 362-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного контроля за осуществлением международных автомобильных перевозок» приняты следующие нормативные правовые акты:

постановление Правительства Российской Федерации от 12.11.2015 № 1224 «О внесении изменений в Положение о государственном контроле (надзоре) за осуществлением международных автомобильных перевозок»;

постановление Правительства Российской Федерации от 06.06.2015 № 558 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 г. № 89».

Кроме этого, в целях реализации указанного Федерального закона Минтрансом России утверждены:

приказ Минтранса России от 19.08.2015 № 249 «Об утверждении Условий осуществления двусторонних и транзитных международных автомобильных перевозок без разрешений» (зарегистрировано в Минюсте России 27.10.2015 № 39477);

приказ Минтранса России от 19.08.2015 № 248 «Об утверждении Критериев и порядка определения вида выполняемой международной автомобильной перевозки груза» (зарегистрирован Минюстом России 09.12.2015 регистрационный № 40043);

приказ Минтранса России от 14.10.2015 № 301 «Об утверждении Особенностей выполнения международной автомобильной перевозки грузов третьих государств» (зарегистрирован Минюстом России 04.12.2015 регистрационный № 39973);

приказ Минтранса России от 14.10.2015 № 302 «О реализации положений пункта 3 статьи 2 Федерального закона от 24.07.1998 № 127-ФЗ и постановления Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 г. № 89» (зарегистрирован Минюстом России 08.12.2015 регистрационный № 40013);

приказ Минтранса России от 16.12.2015 «О внесении изменений в Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере транспорта исполнения государственной функции по контролю (надзору) за соблюдением законодательства Российской Федерации и международных договоров Российской Федерации о порядке осуществления международных

автомобильных перевозок, утвержденный приказом Минтранса России от 17 июля 2012 г. № 229» (зарегистрирован Минюстом России 21.01.2016 регистрационный № 40681).

Принятие указанных нормативных правовых актов позволяет усилить контроль в области автомобильных перевозок в части требований к иностранным перевозчикам, осуществляемым перевозки грузов, а также повысить уровень конкуренции российских перевозчиков на рынке международных автотранспортных услуг.

Общим проблемным вопросом всех перевозчиков, работающих на регулярных маршрутах и выполняющих все требования законодательства Российской Федерации, это недобросовестная конкуренция со стороны «нелегальных перевозчиков», работающих под видом заказных по установленной маршрутной сети регулярных перевозок.

Снизить привлекательность нелегальных регулярных перевозок призван законопроект № 721264-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», направленный на установление равной административной ответственности юридических лиц и физических лиц – индивидуальных предпринимателей за нарушение требований по обеспечению безопасности дорожного движения при оказании услуг по перевозке пассажиров и грузов автомобильным транспортом.

Дорожное хозяйство

Среднее количество заявок, поданных на участие в конкурентных способах определения поставщика Федерального дорожного агентства и подведомственных учреждений, составляет 2 заявки, что свидетельствует о низкой конкуренции в сфере дорожного хозяйства в целом, однако необходимо отметить, что в ряде регионов среднее количество заявок достигало 4, что свидетельствует о среднем уровне конкуренции.

По результатам анализа информации о количестве поданных заявок, способах определения поставщиков и результатов процедур определения поставщика можно сделать вывод о недостаточном уровне квалификации участников закупок в сфере дорожного хозяйства, а также их недостаточном количестве.

В ходе анализа проведенных закупок выявлены барьеры, препятствующие деятельности хозяйствующих субъектов, в том числе препятствующие развитию конкуренции, которые заключаются в следующем.

Один из главных факторов, влияющих на обеспечение конкуренции – финансовый бартер, который определяет прямую зависимость между количеством участников закупки и уровнем обеспечительных мер. Так, при установлении минимального размера обеспечения заявки на участие в закупке и обеспечения исполнения контракта количество участников возрастало на 30-40%.

Однако вместе с повышением конкуренции подобные действия приводят к увеличению неквалифицированных участников закупки и фирм-однодневок.

Кроме того, одной из проблем, препятствующих развитию конкуренции, является практическое применение постановления Правительства Российской Федерации от 25.11.2013 № 1063, которое не позволяет эффективно использовать стимулирующие меры финансового воздействия на участников закупки к нарушению определенных условий контрактов, косвенно влияющих на результат работ, а именно из-за несоизмеримости неустойки характеру нарушений. Представляется целесообразным уточнение расчета неустойки (штрафа) от всей цены контракта, в случае если срок действия контракта составляет 2 и более лет.

В целях облегчения финансового обременения участников закупки Минтранс России считает целесообразным предусмотреть возможность разграничения по обеспечениям исполнения контрактов. Предлагается выделить три разновидности:

- основное обязательное обеспечение исполнения контракта, предоставляемое победителем торгов при заключении контракта. По долгосрочным контрактам предусмотреть возможность предоставления участником закупки обеспечения исполнения контракта ежегодно, исходя из лимитов бюджетных обязательств на соответствующий год;

- обеспечение предоставления аванса по контракту, предоставляемое участником закупки при исполнении контракта в случае предоставления аванса;

- обеспечение исполнения гарантийных обязательств по контракту – обеспечение, предоставляемое по завершению исполнения контракта на период действий гарантийных обязательств.

Использование данного разграничения обеспечений по контракту позволило бы снизить обеспечительные расходы для участников закупки, что привело бы к расширению конкурентной среды при осуществлении закупок.

Отмечается, что государственная компания «Российские автомобильные дороги» (далее – Государственная компания) проводит ряд мероприятий по развитию конкуренции в сфере дорожного хозяйства, в частности, совместно с Минтранс России в рамках заседаний Экспертного совета по инвестициям в расширенном составе проводятся публичные обсуждения конкурсных документаций крупных инвестиционных проектов с государственным участием с приглашением широкого круга потенциальных участников конкурсов.

С 2013 года ведется работа по поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства в рамках исполнения плана мероприятий «Расширение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к закупкам инфраструктурных монополий и компаний с государственным участием, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.05.2013 № 867-р.

В Государственной компании планируется внедрение системы предупреждения антимонопольных рисков (антимонопольный комплаенс), что

предполагает наличие системы управления рисками с целью создания условий, максимально сокращающих риски несоответствия деятельности компании антимонопольному законодательству Российской Федерации и обеспечение конкуренции.

В целях уменьшения трудозатрат Государственной компании и участников закупок, повышения уровня конкуренции проведение конкурентных процедур закупок осуществляется в электронной форме. Это позволяет повысить информационную открытость и доступность процедур закупок, обеспечить доступность участия в процедуре для потенциальных контрагентов, в том числе для субъектов малого и среднего предпринимательства.

2. СОСТОЯНИЕ КОНКУРЕНЦИИ НА ОТДЕЛЬНЫХ ТОВАРНЫХ РЫНКАХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Развитие тарифного регулирования

2.1.1 Основные результаты тарифной политики ФАС России и задачи на 2016 год

В целях совершенствования государственного управления и контроля в сфере антимонопольного и тарифного регулирования, оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти Указом Президента Российской Федерации от 21.07.2015 № 373 «О некоторых вопросах государственного управления и контроля в сфере антимонопольного и тарифного регулирования» Федеральной антимонопольной службе (ФАС России) переданы функции упраздненной Федеральной службы по тарифам (ФСТ России).

Во исполнение принятого решения в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 04.09.2015 № 941 «О внесении изменений, признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации в связи с упразднением Федеральной службы по тарифам и об утверждении Правил принятия Федеральной антимонопольной службой решений об определении (установлении) цен (тарифов) и (или) их предельных уровней в сфере деятельности субъектов естественных монополий и иных регулируемых организаций» к ФАС России перешли полномочия по принятию нормативных правовых актов и контролю в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги).

В целях реализации ФАС России новых полномочий по принятию решений об определении (установлении) цен (тарифов) и (или) их предельных уровней в сфере деятельности субъектов естественных монополий и иных регулируемых организаций образован коллегиальный орган ФАС России из двенадцати человек под председательством руководителя ФАС России И.Ю. Артемьева (далее - Правление ФАС России).

Персональный состав Правления ФАС России утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 11.09.2015 №1785-р. В него входят пять представителей ФАС России, два представителя от Министерства экономического развития Российской Федерации, и по одному представителю делегируют Министерство транспорта Российской Федерации, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, Министерство энергетики Российской Федерации и Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

Помимо прочего, в целях реализации новых функций при ФАС России создан Методический совет по тарифному регулированию (далее – Совет). *На его заседания приглашаются руководители территориальных органов ФАС России, члены Общественно-консультативного совета и экспертных советов, созданных при ФАС России, а также представители федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, эксперты, представители Советов руководителей, регулируемых организаций, потребителей товаров (работ, услуг) регулируемых организаций, общественных объединений, предпринимательских союзов, научных организаций и иные заинтересованные лица.*

Совет осуществляет рассмотрение поручений Президиума ФАС России и Правления ФАС России по вопросам об определении (установлении) цен (тарифов) и их предельных уровней в сфере деятельности субъектов естественных монополий и иных регулируемых организаций.

В число задач совета также входит подготовка предложений по выработке основных направлений государственной ценовой (тарифной) политики регулируемых отраслевых товарных рынков и предложений по повышению гибкости тарифной политики и дерегулированию тарифов с учетом условий развития конкуренции на регулируемых и сопряженных с ними товарных рынках.

В установленные сроки в соответствии с требованиями законодательства была проведена тарифная кампания на 2016 год. В 2015 году проведено 18 заседаний Правления ФАС России и приняты решения по 78 вопросам тарифного регулирования. При принятии тарифных решений оценивалась не только экономическая обоснованность расходов регулируемых организаций, но также была обеспечена преемственность компетенции антимонопольного органа, поэтому принимаемые решения отличает гибкость и ориентация на рыночную ситуацию.

Отказ от принципа «затраты плюс» и применение метода тарифного регулирования «инфляция минус».

В 2015 году при принятии тарифных решений реализован принцип роста тарифов ниже инфляции. Так, при инфляции в 2015 году на уровне 12,9% рост тарифов в 2016 году на услуги по передаче электрической энергии составил 7,5%,

на услуги по транспортировке нефти – 5,76%, индекс платы граждан за услуги ЖКХ – 4% и на газ на 01.07.2016 - 2%.

ФАС России в 2015 году внедрен подход на рост тарифов ниже инфляции. При инфляции 12,7 % в 2015 г. рост тарифов составил:

по газу - 2 %, что в сопоставимых ценах за 2015 г. означает индексацию тарифа на 15 % от уровня инфляции;

по электроэнергетике - 7,5 % (индексация на 59 % от уровня инфляции); индекс платы граждан за услуги ЖКХ - 4 %, из них тепло - 3,4 % (индексация, соответственно, на 31,4 % и 26 % от уровня инфляции);

по ОАО «РЖД» - эффективная ставка 7,5 % (индексация на 59 % от уровня инфляции).

по услугам по транспортировке нефти - 5,76 % (индексация на 45 % от уровня инфляции);

В частности, метод тарифного регулирования «инфляция минус» применен ФАС России при установлении тарифов на услуги ОАО «АК «Транснефть», Госкорпорации «Росатом», АО «Ямалкоммунэнерго», ООО «Волгогаз», ООО «ИнвестГазСтрой», ООО «Газ-Капитал», ООО «Газпром добыча Краснодар».

При принятии тарифных решений на услуги субъектов естественных монополий в аэропортах, помимо метода «инфляция минус», использовались следующие основные принципы:

оценка изменения не каждой регулируемой услуги, а учет изменения совокупной нагрузки на пользователя по комплексу услуг;

анализ действующего уровня регулируемых сборов с аэропортами региона и/или с аэропортами со схожим уровнем пассажиропотока в приблизительно равных климатических условиях.

В результате принятых в 2015 году решений об изменении предельного уровня аэропортовых сборов и тарифов рост расходов авиакомпаний на обслуживание воздушных судов в аэропортах Российской Федерации в среднем составил 5,8 % на внутренних воздушных линиях и 6,2 % на международных воздушных линиях, что существенно ниже уровня инфляции.

Если оценивать показатели за последние 5 лет (2010-2015 гг.), индекс роста потребительских цен (нарастающим итогом) составил 1,515, при этом аналогичные индексы роста ставок аэропортовых сборов и тарифов составили: сбор за взлет-посадку - 1,395; сбор за обеспечение авиационной безопасности - 1,454; сбор за пользование аэровокзалом: ВВЛ - 1,244; МВД - 1,216; тариф за обслуживание пассажиров ВВЛ - 1,288; МВЛ - 1,224.

Стоит отметить, что в 2015 году в принятии решений об определении (установлении) цен (тарифов) и (или) их предельных уровней в сфере деятельности субъектов естественных монополий и иных регулируемых организаций участвовали не только члены Правления ФАС России, но также

Советы потребителей. Это одно из поворотных изменений тарифной политики, когда в порядке обеспечения баланса интересов восстанавливается значение потребителей, а их представительство при принятии тарифных решений, включая контроль инвестиционных программ и текущих затрат, закрепляется институционально.

Регулирование тарифов по методу экономически обоснованных затрат

ФАС России при принятии тарифных решений учитывались факторы: ограничение роста тарифов темпами, не превышающими индекса фактической инфляции;

результаты анализа показателей эффективности расходов, в том числе:

- соотношение темпов роста доходов и расходов;
- производительность труда;
- рентабельность оказываемых услуг;
- себестоимость единицы услуги и др.

При оценке величины затрат проводился структурный анализ расходов в динамике за несколько лет по услугам - регулируемым и нерегулируемым, а также анализ изменения объемов оказываемых услуг и их влияние на изменение себестоимости услуг.

Следует отметить, что после принятия в 2015 году тарифных решений, тарифы на услуги местной телефонной связи, оказываемые ПАО «Ростелеком», практически доведены до уровня, обеспечивающего компенсацию экономически обоснованных затрат и возмещение нормативной прибыли (рентабельности) от капитала, используемого при оказании услуг связи, и тем самым созданы условия для изменения метода регулирования.

Начало реализации принципа - инвестиции в обмен на тариф

ФАС России проведен анализ инвестиционных программ субъектов естественных монополий и отдельных проектов, в том числе рассматривались:

- основания для их разработки;
- порядок утверждения и экспертизы;
- порядок исполнения;
- достижение заявленных результатов.

Рассматривались планы мероприятий по сокращению расходов и повышению эффективности деятельности субъектов естественных монополий, содержащие оценку экономической эффективности деятельности и их реализации.

В частности, данный метод был использован при расчете тарифов для ФГУП РТРС (цифровое телерадиовещание) и Ростелеком (телефонная связь).

При установлении тарифов ПАО «Ростелеком» учтено следующее:

в структуре расходов и доходов доля регулируемых услуг составляет 33 процента;

объемы регулируемых услуг и доходы от их оказания ежегодно снижаются, порядка 7 % в год.

При установлении тарифов проведен сравнительный анализ цен (тарифов) на услуги телефонной связи регулируемых и нерегулируемых организаций и установлено, что цены на аналогичные услуги у нерегулируемых организаций не изменяются или изменяются меньшими темпами, чем заявлено субъектом естественной монополии.

Необходимо отметить, что структура цены на услуги телефонной связи у нерегулируемых организаций отличается - больший вес имеет цена за предоставление абонентской линии.

Система установления тарифов исходя из уровня тарифов на сопоставимых рынках (bench marking)

Метод сопоставимых рыночных цен базируется на анализе и обобщении информации о ценах на товары со сходными функциональными характеристиками, которые сформировались в условиях конкуренции и отражают стоимостные ожидания потребителей.

Разработана методика расчета тарифов на доступ к составным частям ЭРА- ГЛОНАСС на базе рыночных цен. При разработке методики расчета тарифов на доступ к составным частям ЭРА-ГЛОНАСС впервые был использован метод аналогов или сопоставимых рыночных цен.

Федеральным законом от 13.07.2015 № 235-ФЭ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Государственной автоматизированной информационной системе «ЭРА-ГЛОНАСС» установлена обязанность создавать государственные информационные системы в сфере транспорта и в иных сферах, определенных Правительством Российской Федерации, а также информационные системы, входящие в состав объектов концессионных соглашений, при функционировании которых предполагается использование навигационной информации, с использованием информационного ресурса, и (или) программно-технических средств, и (или) технологической инфраструктуры Государственной автоматизированной информационной системы «ЭРА-ГЛОНАСС» (далее - составные части системы).

Финансирование создания указанных информационных систем, как правило, осуществляется с использованием средств федерального бюджета, что влечет необходимость учитывать в объемах средств федерального бюджета, требуемых для реализации соответствующих проектов, затраты на использование составных частей и решение задачи формирования эффективного механизма формирования тарифов на их использование.

В этой связи принятие методических указаний позволит реализовать механизм, который обеспечит формирование рациональных и сбалансированных стоимостных параметров тарифов на использование составных частей системы и, следовательно, позволит минимизировать вероятность установления завышенных

тарифов и оптимизировать расходы средств федерального на реализацию соответствующих проектов.

Реализация долгосрочной тарифной политики

В рамках реализации долгосрочной политики и в соответствии с пунктом 1 поручения Президента Российской Федерации от 05.07.2013 № Пр-1474 о принятии решений, обеспечивающих ограничение роста цен (тарифов) субъектов естественных монополий, на заседаниях Правления ФАС России в 2015 году принято 42 тарифных решения в сфере электроэнергетики.

Осуществлен практический повсеместный переход на долгосрочное тарифное регулирование в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения (по 23 субъектам Российской Федерации приняты долгосрочные тарифные решения в отношении 100 % организаций).

Приказами ФАС России от 11.12.2015 № 1247/15 и № 1250/15 утверждены минимальные нормы доходности для расчета тарифов в сфере теплоснабжения и в сферах водоснабжения и водоотведения с применением метода обеспечения доходности инвестированного капитала на долгосрочный период регулирования с началом долгосрочного периода регулирования в 2016 году.

ФАС России был проведен анализ представленных газораспределительными организациями расчетных и обосновывающих материалов, фактических показателей деятельности предприятий, что позволяет в целом сделать вывод о необходимости сохранения в 2016 году тарифов на услуги по транспортировке газа по газораспределительным сетям, установленных в рамках долгосрочного регулирования, принятых на 2015, 2016 и 2017 гг.

В 2015 году проводилась работа по внедрению методологии долгосрочного тарифного регулирования аэропортов. Принято решение об установлении долгосрочных тарифов (на 3 года) в отношении ОАО «Международный аэропорт Курумоч» в связи с необходимостью компенсации расходов, связанных с реализацией масштабного инвестиционного проекта по развитию инфраструктуры аэропорта г. Самары.

Задачи на 2016 год по реализации долгосрочной тарифной политики

В сфере электроэнергетики - внедрение долгосрочных тарифных решений и установление тарифа на услуги по передаче электрической энергии исходя из единой ставки на содержание сетей, стоимости обслуживания условной единицы сетевого оборудования.

В сфере услуг аэропортов - проработка вопросов внедрения регуляторных контрактов (соглашений с аэропортами о долгосрочной программе индексации регулируемых сборов (тарифов), исходя из макроэкономических показателей развития), а также применения метода сравнительного анализа по сопоставимым рынкам (бенчмаркинг).

Если говорить в целом о направлении тарифной политики, то взят курс на кардинальное изменение подходов к тарифному регулированию: тарифная

политика ориентирована на потребителя и развитие экономики, где в основу положен принцип – «тариф в обмен на эффективность». При реализации государственной политики в этом направлении ФАС России намерена обеспечить взаимодействие между всеми заинтересованными лицами, продолжая при этом использовать принципы открытости, публичности и коллегиальности, баланса интересов потребителей и регулируемых организаций.

Реализуя свои основные задачи и функции и обладая широкими полномочиями (компетенцией), ФАС России активно включился **в контрольную деятельность в сфере государственного регулирования цен (тарифов).**

На сегодня порядок осуществления государственного контроля (надзора) в области регулируемых государством цен (тарифов) и требования к организации и осуществлению государственного контроля (надзора) органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) установлен Положением о государственном контроле (надзоре) в области регулируемых государством цен (тарифов), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 27.06.2013 № 543.

В пределах возложенных полномочий ФАС России также проводит контроль за принятыми тарифными решениями на 2016 год органами исполнительной власти ряда субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) (далее – органы регулирования) на электрическую энергию, на тепловую энергию, а также тарифов на водоотведение и водоснабжение и др.

По результатам данных мероприятий в действиях органов регулирования ФАС России на настоящее время выявлены **следующие нарушения действующего законодательства в сфере государственного регулирования цен (тарифов):**

1) в сфере электроэнергетики:

- завышение показателей числа часов использования мощности (более 8760) по отдельным уровням напряжения при расчете единых (котловых) тарифов на услуги по передаче электрической энергии, оказываемые потребителям, не относящимся к населению и приравненным к нему категориям потребителей;

- установление тарифов на электрическую энергию выше и (или) ниже предельных уровней тарифов, утвержденных ФАС России (в отсутствии процедуры согласования);

- превышение величины установленных индивидуальных тарифов в первом полугодии 2016 года над величиной соответствующих тарифов во втором полугодии 2015 года;

- тарифным решениям придана обратная сила;

- не установление в срок единых (котловых) тарифов на услуги по передаче электрической энергии на 2016 год.

2) в сфере теплоснабжения:

- превышение величины установленных тарифов в первом полугодии 2016 года над величиной соответствующих тарифов во втором полугодии 2015 года;

- утверждение органами регулирования тарифов позднее установленного законодательством срока;

- неопубликование (опубликование с нарушением срока) тарифных решений;

- тарифным решениям придана обратная сила.

3) в сфере водоснабжения и водоотведения:

- превышение величины установленных тарифов в первом полугодии 2016 года над величиной соответствующих тарифов во втором полугодии 2015 года;

- не опубликование (опубликование с нарушением срока) тарифных решений;

- тарифные решения не содержат реквизиты утвержденных производственных программ;

- тарифным решениям придана обратная сила.

Выявленные нарушения законодательства Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) находятся на контроле ФАС России, их устранение будет осуществляться в рамках действующего законодательства.

Также антимонопольному органу в числе прочих переданы полномочия по **досудебному рассмотрению споров и тарифных разногласий.** Одновременно на момент передачи указанных полномочий в ФАС России были направлены 190 заявлений о разногласиях (спорах), не рассмотренных ФСТ России по существу, в том числе с истекшим сроком рассмотрения. *Только в 4 квартале 2015 года по существу было рассмотрено 73 заявлений в рамках досудебного рассмотрения споров и тарифных разногласий.*

При рассмотрении указанных споров и разногласий ФАС России столкнулся с несовершенством законодательной базы, необходимой для принятия решений. Так, при принятии решений по результатам рассмотрения заявлений о разногласиях (спорах) ФАС России вынужден опираться на постановления Правительства Российской Федерации или на акты федеральных органов исполнительной власти, тогда как основные принципы и подходы к установлению и регулированию тарифов, должны быть в первую очередь заложены в законодательных актах.

Кроме того, существующие подзаконные акты в сфере государственного регулирования цен (тарифов) при их применении зачастую не дают однозначного толкования, что в отдельных случаях приводит к дискриминации регулируемых организации со стороны органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов).

В этой связи в настоящее время осуществляется комплексный пересмотр (изменение) действующих нормативных правовых актов, регулирующих

отношения в сфере государственного регулирования цен (тарифов).

Наряду с этим, сам порядок организации работы по досудебному рассмотрению споров и тарифных разногласий также претерпит изменения. В первую очередь новая концепция предполагает установление единых правил рассмотрения всех тарифных споров и разногласий вне зависимости от сфер регулирования и видов функций, что позволит устранить существующие административные барьеры и сократить сроки рассмотрения таких заявлений.

Соответствующие изменения будут вноситься в отраслевые федеральные законы, которые закрепят единую процедуру как в терминологическом, так и в процессуальном плане. Кроме того, ФАС России начато взаимодействие с Министерством финансов Российской Федерации по внесению изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, касающихся установления единого размера и порядка уплаты государственной пошлины за подачу заявления о разногласиях (спорах).

Одновременно ведется работа по совершенствованию Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях», а также пересмотру методических указаний по ценообразованию и правил регулирования тарифов на услуги и товары субъектов естественных монополий и иных организаций.

Кроме того, ФАС России разрабатывается нормативно-правовая база по утверждению порядка согласования назначения руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) с ФАС России. Процедура предполагает в том числе проверку кандидата на знание законодательства Российской Федерации о естественных монополиях и законодательства о государственном регулировании тарифов, а также его проверку на наличие конфликта интересов.

Итак, к основным задачам в сфере тарифного регулирования на 2016 год относится следующее:

– повышение прозрачности регулирования и унификация методов (подходов) тарифной политики в различных регулируемых сферах деятельности;

- переход на долгосрочное ценообразование с горизонтом планирования 5-7 и более лет;

– переход сфер деятельности, находящихся в состоянии конкуренции, от регулируемого сектора к рыночным отношениям (электросвязь, конкурирующие порты и аэропорты и др.). В настоящее время уже осуществлен отказ от регулирования тарифов на аэропортовые услуги в Московском авиационном узле: «Шереметьево», «Домодедово» и «Внуково»;

- информатизация управленческих процессов государственного регулирования и государственного контроля (надзора) в сферах естественных монополий, в том числе мониторинга цен (тарифов), и раскрытия информации федеральными органами исполнительной власти по регулированию естественных монополий, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в

области государственного регулирования тарифов и субъектами естественных монополий посредством единой государственной информационной системы (ЕИАС).

2.1.2 Основные направления тарифной политики в некоторых регулируемых сферах

Тарифное регулирование в сфере электроэнергетики

Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2015 г. № 1428 внесены изменения в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам особенностей применения законодательства Российской Федерации в сфере электроэнергетики на территориях Республики Крым и г. Севастополя» в целях:

определения границ зон деятельности нового гарантирующего поставщика ГУП РК «Крымэнерго»;

уточнения порядка пересмотра цен (тарифов) на услуги по передаче электрической энергии, сбытовых надбавок на территории Республики Крым и г. Севастополя;

законодательного закрепления нормы о заключении субъектами рынков электроэнергетики и потребителями электрической энергии безвоздмездных соглашений с субъектами оперативно-диспетчерского управления, что в свою очередь обеспечит надежное и безопасное функционирование энергетической системы России.

30 декабря 2015 г. принят Федеральный закон № 450-ФЗ, предусматривающий внесение изменений в статью 23.2 Федерального закона «Об электроэнергетике» (далее - Закон № 450-ФЗ).

В соответствии с Законом № 450-ФЗ во всех субъектах Российской Федерации будут установлены унифицированные стандартизированные тарифные ставки территориальных сетевых организаций на едином уровне.

Предлагаемый порядок направлен на повышение прозрачности уровня платы за технологическое присоединение, рассчитываемой территориальными сетевыми организациями.

Следует отметить, что результат мониторинга ФАС России плановых и фактических расходов по инвестиционным программам показал низкое качество инвестиционного планирования у регулируемых организаций. В связи с чем предлагается усовершенствовать подходы к утверждению и контролю инвестиционных программ путем:

- введения процедуры согласования инвестиционных программ с антимонопольным органом на Правлении ФАС России (при этом организации и уполномоченные органы исполнительной власти субъекта РФ должны обосновать заявленные мероприятия);

- участия представителей потребителя (общественных организаций) в

процессе согласования инвестиционных программ (состязательность процесса);

- совершенствования порядка, процедуры и критериев согласования инвестиционных программ;

- осуществления контроля и мониторинга за исполнением инвестиционных программ, в том числе на федеральном уровне;

- применения санкций в случае неисполнения мероприятий – снижение тарифов, в том числе в течение периода регулирования.

При этом, в целях повышения эффективности расходования средств и снижения тарифов в долгосрочной перспективе, необходимо заранее предъявлять ряд требований к мероприятиям, которые включаются в инвестиционные программы:

- окупаемость мероприятия;

- получение ясных и понятных для потребителя положительных эффектов от реализации мероприятия (например, увеличение объема поставок товаров или услуг, повышение надежности и качества, повышение удобства использования и т.д.).

На сегодняшний день приоритетными задачами тарифного регулирования в сфере электроэнергетики являются:

- изменение методики расчета платы за технологическое присоединение. Планируется внести изменения, предусматривающие установление единых по субъектам Российской Федерации стандартизированных ставок платы за технологическое присоединение к электрическим сетям;

- уточнение порядка корректировки необходимой валовой выручки по итогам выполнения мероприятий инвестиционных программ. Планируется внести изменения, предусматривающие уточнение такого порядка.

- запуск нового подхода к формированию сбытовой надбавки гарантирующих поставщиков на основе внедрения модели эталонных затрат сбытовой компании на основе сравнительного анализа с учетом критериев качества обслуживания потребителей;

- перебалансировка тарифов на услуги по передаче электроэнергии, тарифов на теплоснабжение;

- сокращение регулируемых тарифов в генерации электроэнергии («вынужденная» генерация и т.п.);

- стимулирующее регулирование в отношении ОАО «Администратор торговой системы оптового рынка электроэнергии», ОАО «Системный оператор Единой энергетической системы».

Тарифное регулирование в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения

ФАС России готовятся предложения по установлению единых подходов к учёту статей затрат в регулируемых сферах деятельности в коммунальном

секторе.

Согласно действующему законодательству, определяющему порядок установления (расчета) тарифов, у различных организаций, осуществляющих регулируемую деятельность в одной сфере и в сопоставимых условиях, утвержденные тарифы могут кардинально различаться.

Внедрение эталонных (типовых) затрат, например, внедрение «альтернативной котельной» может стать одной из мер, направленной на повышение качества тарифного регулирования. При этом установить тариф можно будет только после проведения анализа в сопоставимых условиях и формирования «эталонной стоимости» с последующим применением при установлении регулируемых тарифов (вне зависимости от заявленных организацией затрат).

Следует также отметить, что проблема низкого качества инвестиционного планирования у регулируемых организаций существует и в коммунальном комплексе. При этом как показал результат мониторинга ФАС России плановых и фактических расходов по инвестиционным программам, самое большое расхождение между такими расходами наблюдается в теплоснабжении, водоснабжении и водоотведении. В связи с чем в этих сферах, также как и в сфере электроэнергетики, предлагается усовершенствовать подходы к утверждению и контролю исполнения инвестиционных программ.

Тарифное регулирование в сфере газоснабжения

Основная задача на рынке природного газа – развитие коммерческой инфраструктуры рынка и постепенный уход от регулирования конечной цены на газ для прочих потребителей. Для достижения этих целей ФАС России последние два года активно развивает биржевую торговлю природным газом. ФАС России созданы соответствующие институты – газовая биржа и биржевой комитет ФАС России. Параллельно ФАС России развивает институт регистрации сделок купли-продажи природного газа по свободной цене. В результате должно получится два ценовых индикатора, которые будут формироваться на основании баланса спроса и предложения.

Уже начата регистрация внебиржевых сделок с участием независимых поставщиков, будут созданы внебиржевые индексы цен. Сдерживающим фактором для развития конкуренции пока является отсутствие единого тарифа на транспортировку газа для независимых поставщиков газа и для компаний группы лиц ПАО «Газпром».

Дальнейшей задачей в сфере газоснабжения является переход на регулирование цены на транспортировку газа по магистральным газопроводам и регулирование деятельности газораспределительных организаций (ГРО), сбытовых надбавок и платы за подключение.

ФАС России планирует разработать методические указания по установлению единого транспортного тарифа, добиться принятия правил доступа

к инфраструктуре субъектов естественных монополий (правил доступа к магистральным газопроводам, правил доступа к газораспределительным сетям, правил доступа к подземным хранилищам газа).

Также ФАС России совместно с Минэкономразвития России и другими федеральными органами исполнительной власти работает над изменением законодательства, связанного с технологическим присоединением к газораспределительным сетям, и реализацией дорожной карты, направленной на изменение Правил подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям газораспределения, а также об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации в данной сфере.

В ближайшее время планируется принять изменения в основы ценообразования, которые предусматривают введение стандартизированных ставок исходя из протяженности строительства сетей, необходимых для подключения потребителя.

Также изменения планируется внести в региональные стандарты развития конкуренции и включить в эти стандарты специальный раздел, посвященный проблемам в газовой отрасли. Предварительная работа в этом направлении проведена в Тюмени на выездном заседании Экспертного совета ФАС России по вопросам развития конкуренции на рынках газа совместно с губернатором, Правительством Тюменской области, Законодательным собранием Тюменской области, региональной энергетической комиссией Тюменской области.

Именно этот опыт ФАС Росси считает возможным положить в основу соответствующей программы по развитию конкуренции и соответствующих стандартов развития конкуренции, которые принимаются на уровне муниципальных образований.

Также прорабатывается вопрос по переходу на дерегулирование сферы регулирования балансовых заданий и тарифов на сжиженный природный газ для бытовых нужд.

Тарифное регулирование в сфере пассажирских перевозок железнодорожным транспортом

В рамках действующего законодательства в сфере пригородного сообщения железнодорожным транспортом субъекты естественной монополии имеют возможность включать в затратную часть своей деятельности расходы, не имеющие прямого отношения к функционированию системы пригородного пассажирского транспорта, а впоследствии осуществлять политику фактического взыскания с региональных бюджетов сверхдоходов.

В настоящее время в стадии разработки ФАС России находится Методика расчета экономически обоснованного уровня затрат, учитываемых при формировании тарифов, сборов и платы за услуги субъектов естественных монополий в сфере перевозки пассажиров железнодорожным транспортом,

которая будет включать в себя механизм расчета экономически обоснованных затрат, формирование экономически обоснованных тарифов и формирование экономически обоснованных сборов и платы.

Обсуждается вопрос переноса установления экономически обоснованного тарифа на федеральный уровень, что должно снять споры между региональными властями и пригородными пассажирскими властями, но сократит участие региональных органов тарифного регулирования в формировании экономически обоснованного тарифа.

Также ФАС России продолжает работу над Методикой расчета ставок платы за услуги по аренде подвижного состава и связанных с ними услуг и уже в 2017 году указанные ставки планируется установить на федеральном уровне.

Кроме того, планируется внесение изменений в нормативные правовые акты, направленные на совершенствование порядка ценообразования в указанной сфере, в том числе в части уточнения перечня дополнительных сборов, подлежащих тарифному регулированию.

Тарифное регулирование в сфере грузовых железнодорожных перевозок

Основной задачей государственного регулирования цен (тарифов) на продукцию (услуги) естественных монополий является проведение сбалансированной тарифной политики, обеспечивающей, с одной стороны, снижение негативного влияния роста цен (тарифов) на продукцию (услуги) естественных монополий на темпы экономического роста (с учетом целевых параметров инфляции) и, с другой стороны -эффективную работу (оказание услуг) субъектов естественных монополий.

В целях ограничения темпов роста тарифов на продукцию субъектов естественных монополий в 2016 году и снижения влияния тарифов на инфляционные процессы в экономике страны Правительством Российской Федерации одобрены представленные Минэкономразвития России основные показатели прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов, включая параметры инфляции в выражении декабрь к декабрю предыдущего года до 2018 года (протокол заседания Правительства Российской Федерации от 8 октября 2015 г. № 36), в соответствии с которыми индексация тарифов на грузовые перевозки в 2016 году составит 9 %; на 2017 год - 4,5 %; на 2018 год - 4,1 процента.

С учетом анализа грузооборота ФАС России в 2015 году принята номинальная индексация тарифов на перевозки грузов и услуги инфраструктуры, которая составит в 2016 году 9 процентов. Изменение тарифной нагрузки по конкретным видам грузов будет отличаться от указанного параметра в результате более активного применения ОАО «РЖД» гибких тарифных решений в рамках ценовых пределов для обеспечения прироста выручки за счет возврат грузов на железнодорожный транспорт.

Для этого в 1 квартале 2016 г. в нормативную базу ФАС России будут внесены изменения, расширяющие нижнюю границу применения ценовых пределов до -25 % на расстояние до 3000 км при сохранении верхней границы на уровне +13,4 %, а также максимально упрощающие и делающие более прозрачными критерии и процесс предоставления ОАО «РЖД» скидок грузоотправителям в рамках ценовых пределов.

Скидки с тарифов Прейскуранта 10-01, в первую очередь, должны быть предоставлены в таких остро конкурентных с другими видами транспорта сегментах, как перевозка строительных материалов, металлов, нефти, нефтепродуктов, зерна и прочих грузов, поставляемых в основном на внутренний рынок.

Таким образом, эффективная ставка прироста среднесетевого тарифа ОАО «РЖД» на грузовые железнодорожные перевозки в 2016 году не должна превысить 7,5 %, а финансовый план ОАО «РЖД» должен быть исполнен по доходам в утвержденном объеме.

Особое внимание ФАС России будет уделено вопросам принятия решений по тарифам- в пределах границ тарифного коридора с учетом конъюнктуры рынков транспортных услуг и перевозимых грузов, а также котировок, формируемых в рамках КИР в сфере железнодорожных перевозок.

Также в 2015 году в целях повышения эффективности функционирования ОАО «РЖД» и повышения его конкурентоспособности ФАС России совместно с ОАО «РЖД» организована работа по следующим приоритетным направлениям: повышение эффективности закупочной деятельности и управления дочерних зависимых обществ, оптимизация инвестиционных расходов, сокращение избыточных затрат социального характера. Планируется в 2016 году переход к формированию финансовой и регуляторной отчетности компании по центрам финансовой ответственности.

Задачи на 2016 год:

проведение работы по гибкому регулированию/дерегулированию тарифов при наличии оснований, в том числе внутривидовой и межвидовой конкуренции; анализ рынка перевозок грузов в контейнерах в целях рассмотрения вопроса о дерегулировании тарифов на контейнерные перевозки ж/д транспортом;

принятие актов, направленных на совершенствование правил и условий применения (установления, изменения) ценовых пределов (максимального и минимального уровней); подготовлен 1 пакет изменений: установление нижней границы ценового предела - 25 % от действующего тарифа на расстояние до 3000 км;

совершенствование механизма «тарифного коридора» в сфере грузовых железнодорожных перевозок;

формирование индикаторов цен тарифов в сфере грузовых перевозок в рамках КИР.

Тарифное регулирование в сфере услуг воздушного, водного и автомобильного транспорта

В 2015 году принято 32 решения по установлению тарифов на услуги субъектов естественных монополий в аэропортах и 3 решения по установлению ставок сборов за аэронавигационное обслуживание воздушных судов пользователей воздушного пространства. При этом рост ставок аэропортовых сборов и тарифов не превысил показателей инфляции в Российской Федерации.

Проводилась работа по совершенствованию методов ценового регулирования деятельности субъектов естественных монополий в аэропортах и аэронавигации.

Важным направлением деятельности стала работа по введению, изменению, прекращению государственного регулирования деятельности субъектов естественных монополий с учетом развития конкуренции на рынках услуг в аэропортах.

Приказом ФАС России от 11.12.2015 № 1249/15 принято решение об изменении государственного регулирования (неприменении метода ценового регулирования) в отношении субъектов естественных монополий, оказывающих услуги в аэропортах Московского авиационного узла. Данное решение позволит московским аэропортам самостоятельно принимать тарифные решения в условиях развития конкуренции на рынке аэропортовых услуг с учетом изменений конъюнктуры рынка.

Во исполнение поручения Правительства Российской Федерации разработаны и утверждены тарифы на Крымскую паромную переправу.

Разработан и утвержден Порядок рассмотрения предложений по определению (установлению) цен (тарифов) на услуги по перевозкам пассажиров, багажа, автомобильных транспортных средств, железнодорожного подвижного состава с использованием судов, обеспечивающих сообщение между морскими портами Республики Крым, города Севастополя и морскими портами Краснодарского края.

Существенные изменения произошли в сфере правового регулирования на автомобильном транспорте. Принятый в 2015 году Федеральный закон от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в разработке которого участвовала ФАС России, заложил правовые основы функционирования рынков в сфере пассажирских перевозок автотранспортом.

Задачи на 2016 год:

--подготовка предложений по внесению изменений в Федеральный закон от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные

акты Российской Федерации», направленных на уточнение отдельных норм, требований по обеспечению конкуренции;

внесение изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 23.04.2008 № 293 «О государственном регулировании цен (тарифов, сборов) на услуги субъектов естественных монополий в транспортных терминалах, портах,

аэропортах и услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей» в части уточнения перечня услуг, отнесенных к сфере деятельности субъектов естественных монополий;

внесение изменений в приказ ФАС России от 19.04.2011 № 292 «Об утверждении форм, сроков и периодичности раскрытия информации субъектами естественных монополий, осуществляющими деятельность в сферах услуг в аэропортах, а также правил заполнения указанных форм», а также в приказ ФАС России от 08.04.2011 № 254 «Об утверждении форм, сроков и периодичности раскрытия информации субъектами естественных монополий, осуществляющими деятельность в сферах услуг в транспортных терминалах, портах и услуг по использованию инфраструктуры внутренних водных путей, а также правил заполнения указанных форм».

разработка методических рекомендаций (указаний) по вопросам государственного регулирования сборов и тарифов на услуги субъектов естественных монополий:

- в морских и речных портах,
- услуги по использованию внутренних водных путей,
- установлению ставок сборов и тарифов,
- в области оказания аэронавигационных услуг;
- по расчету тарифов на транспортировку и хранение задержанных транспортных средств,
- по сопоставимости рынков воздушных перевозок;

проведение анализа товарных рынков в сфере услуг субъектов естественных монополий в аэропортах, морских и речных портах и инфраструктуры водных путей в целях принятия решений по введению, изменению, прекращению государственного регулирования в отношении субъектов естественных монополий с учетом развития конкуренции на указанных рынках.

Тарифное регулирование в сфере жилищно-коммунального хозяйства

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2015 г. № 2182-р утверждены индексы изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в среднем по субъектам Российской Федерации на 2016 год на уровне 4 %, что в 3 раза ниже уровня инфляции.

В целях привлечения инвестиций в сферу жилищно-коммунального хозяйства на создание новых, реконструкцию и модернизацию существующих объектов инфраструктуры, стимулирование повышения надежности и качества услуг принято постановление Правительства Российской Федерации от 24.12.2015 № 1419 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства

Российской Федерации», предусматривающее возможность превышения индекса изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в среднем по субъекту Российской Федерации в случае, если это обусловлено реализацией утвержденных до 1 ноября 2015 г. инвестиционных программ регулируемых организаций, оказывающих коммунальные услуги, а также заключенными концессионными соглашениями, с соответствующим пересмотром ранее установленных тарифов. Таким образом, заложено начало реализации принципа - инвестиции в обмен на тариф.

В рамках реализации положений Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (в редакции Федерального закона от 29.12.2014 № 458-ФЗ) разработаны и внесены в Правительство Российской Федерации нормативные правовые акты, предусматривающие использование совершенно новых инструментов регулирования сферы обращения с твердыми коммунальными отходами:

Основы ценообразования в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами;

Правила регулирования тарифов в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами;

Стандарты раскрытия информации в области обращения с твердыми коммунальными отходами.

Задачи на 2016 год:

совершенствование методологии и тарифного подхода в сферах теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, включая внесение изменений в нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации и ведомственные акты;

завершение перехода на новое тарифное регулирования в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, в том числе разработка и утверждение методических указаний по расчету регулируемых тарифов в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами и порядка ведения раздельного учета затрат по регулируемым видам деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами.

Тарифное регулирование лекарственных препаратов, входящих в перечень ЖНВЛП

ФАС России проводит работу по реформированию системы ценообразования на лекарственные препараты, входящие в перечень жизненно необходимых важнейших лекарственных препаратов (ЖНВЛП).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.02.2016 № 58 внесены изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 29.10.2010 № 865, определяющее порядок установления оптовых и розничных надбавок. Согласно внесенным изменениям, ФАС России должна предварительно согласовывать проекты решений об установлении или изменении предельных

размеров надбавок.

На сегодня основная проблема состоит в том, что оптовые и розничные надбавки к предельным ценам на лекарственные препараты устанавливаются в процентах, в результате чего с рынка исчезают недорогие лекарственные препараты. Задача ФАС России – перейти на установление оптовых и розничных надбавок в абсолютных значениях. Еще одной проблемой является некорректный расчет оптовых и розничных надбавок в части начисления НДС (расчет оптовой и розничной надбавки должен производиться к фактической отпускной цене производителя без НДС).

В настоящее время готовится новая версия методики по установлению предельных цен на лекарственные препараты, входящие в перечень ЖНВЛП.

На официальном сайте ФАС России открыт специальный раздел, в котором размещаются все без исключения решения антимонопольного органа по регистрации отпускных цен производителей.

Тарифное регулирование в области связи

Во II полугодии 2015 года были приняты следующие тарифные решения:

по услугам телефонной связи - ПАО «Ростелеком», ООО «Связист»;

по услугам аналогового телерадиовещания - ФГУП «РТРС», ГУП ТЦТР Республики Саха (Якутия), ПАО «Башинформсвязь», ГУП «БайконурСвязьИнформ»;

по услугам цифрового телерадиовещания - ФГУП «РТРС».

Принятие указанных тарифных решений осуществлялось с учетом экономически обоснованных затрат и нормативной прибыли.

При расчете тарифов для **ФГУП РТРС** на услугу связи для целей эфирной- цифровой наземной—трансляции общероссийских, обязательных общедоступных телеканалов и радиоканалов для сетей эфирного цифрового наземного вещания в формате DVB-T2 на отдельных территориях (Астраханской, Волгоградской, Костромской, Липецкой, Оренбургской, Смоленской, Тюменской областей, Республики Бурятия, Республики Калмыкия, Хабаровского края, Ненецкого автономного округа, Ленинградской области и города Санкт-Петербург) был проведен анализ Программ (инвестиционной) деятельности РТРС за 2014-2016 гг. (далее - Программа).

Основания:

Программа разработана в соответствии с Постановлением Правительства России от 10.04.2002 г. № 228.

Программа на 2015 год утверждена Протоколом №1 от 19.01.2015 заседания Комиссии по проведению анализа эффективности деятельности ФГУП, подведомственных Роспечати, и ОАО отраслевой принадлежности, акции которых находятся в федеральной собственности. Программа на 2016 год находится в Федеральном агентстве по печати и массовым коммуникациям на согласовании.

Системные инвестиционные проекты (схемы построения сетей) согласованы Главгосэкспертизой.

Одной из основных задач РТРС, согласно Программе, является реализация ФЦП, направленной на обеспечение населения всех регионов Российской Федерации доступом к многопрограммному телевещанию в цифровом формате.

Структура инвестиций:

Основная доля инвестиций на плановый 2016 год, приходится на услуги связи для целей эфирного телерадиовещания в цифровом формате и составит 82,5% или 9,8 млрд. руб. от общей суммы инвестиций в 11,9 млрд. руб.

Источниками финансирования инвестиций в услуги связи для целей эфирного телерадиовещания в цифровом формате являются собственные средства (амортизация) и привлеченные средства (целевое финансирование и прочие источники в виде кредиторской задолженности по договорам, предусматривающим отложенные платежи за выполненные работы).

В настоящее время на указанных территориях осуществляется тестовое вещание двух мультиплексов, при котором отрабатывается эксплуатационная надежность цифрового комплекса и его совместимость с действующими техническими средствами.

Расчет тарифов на услуги связи для целей эфирной цифровой наземной трансляции общероссийских обязательных общедоступных телеканалов и радиоканалов в стандарте DVB-T2 осуществлялся с учетом экономически обоснованных затрат (далее - ЭОЗ) и нормативной прибыли (далее - НП) при условии круглосуточной загрузки технических средств.

При рассмотрении тарифной заявки **ПАО «Ростелеком»** об изменении тарифов на услуги местной телефонной связи, услугу «передача внутренней телеграммы» и услуги общедоступной электросвязи для целей эфирного телерадиовещания в целях анализа степени влияния источников финансирования инвестиционных программ на уровень устанавливаемых тарифов ФАС России-был- проведен анализ инвестиционных Программ ПАО «Ростелеком» на 2014-2016 годы (далее - Программа) и исполнение плана капитальных вложений.

В тарифной заявке заявляемый рост на услуги телефонной связи - 12%, принято тарифное решение об индексации 5,6% (тариф на предоставление абонентской линии, услуги внутризоновой связи, мг связи - без изменений).

Советом потребителей поддержано предложение об индексации 12 процентов.

Утверждение инвестпрограмм осуществляется Советом директоров в составе бюджета Общества.

Основные направления инвестиций в 2014 году осуществлялись в:

строительство ШПД (B2B, B2C) - 23,79 млрд. рублей или 44 % от общего объема капитальных вложений;

развитие магистральной IPMPLS - 8,2 млрд. рублей или 15 % от общего объема капитальных вложений;

развитие мобильного бизнеса - 2,56 млрд. рублей или 5 % от общего объема капитальных вложений;

электронное правительство, инновации, - 3,36 млрд. рублей или 6 % от общего объема капитальных вложений;

реализация ИТ-решений - 4,48 млрд. рублей или 8 % от общего объема капитальных вложений.

Прочие вложения, включая традиционную телефонию, цифровое телевидение, ЦОД, ЦОВ, Сочи-2014, поддержание инфраструктуры - 12,26 млрд. рублей или 22 % от общего объема капитальных вложений.

Доля инвестиций на регулируемые виды деятельности из общего объема инвестиций в 2014 г. составила - 19 %, в 2015 г - 18 %. на 2016 г. - 18 процентов.

Одной из целей на 2016 год является разработка новых методологических подходов к регулированию тарифов в сфере электросвязи и почтовой связи.

Главная задача в сфере общедоступной электросвязи состоит в кардинальном изменении порядка и подходов к регулированию этого сегмента. *ФАС России предлагается перевести регулируемые организации данной сферы в условия конкурентных рынков (дерегулирование) с целью недопущения сдерживания экономически оправданного перехода соответствующего товарного рынка из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка.*

При этом предлагается из сферы регулирования естественных монополий полностью исключить услуги междугородной телефонной связи. В свою очередь решения о введении, изменении или прекращении регулирования в сфере услуг местной и внутризоновой телефонной связи следует принимать основываясь на результатах анализа рынка услуг телефонной связи (с определением продуктовых и географических границ).

Как показывает практика, хозяйствующие субъекты, попадая в условия свободного ценообразования, начинают вести себя в соответствии с рыночной ситуацией. А динамика роста цен (тарифов) на оказываемые ими услуги, сокращается более чем в два раза.

Предлагаемые меры в части изменения тарифной политики обеспечат эффективность государственного регулирования в той мере, в которой это регулирование необходимо для достижения баланса интересов регулируемых организаций и потребителей.

2.2. Развитие конкуренции в сфере здравоохранения

2.2.1 Общая оценка состояния конкуренции в здравоохранении

Несмотря на предпринимаемые усилия, состояние конкуренции в здравоохранении в 2015 году остается сложным, поскольку многие вопросы обращения лекарственных препаратов и медицинских изделий, а также проблемы организации конкурентного взаимодействия медицинских организаций в рамках системы обязательного медицинского страхования (далее также ОМС) остаются нерешенными.

В 2015 году существенное влияние на состояние конкуренции в здравоохранении оказывали следующие проблемы.

Взаимозаменяемость лекарственных препаратов

Взаимозаменяемость лекарственных препаратов остается самой острой проблемой развития конкуренции среди производителей лекарственных средств, поставщиков лекарственных препаратов для государственных и муниципальных нужд, препятствует снижению цен на лекарственные препараты, приводит к необоснованным расходам бюджетных средств и снижению доступности лекарственных препаратов для пациентов.

Отсутствие у населения доступной информации о взаимозаменяемых лекарствах, в том числе в связи с отсутствием государственной пропаганды возможности замены дорогостоящих лекарственных препаратов более дешевыми аналогами того же качества, снижает возможность конкуренции по цене между лекарственными препаратами разных производителей в коммерческом секторе, что приводит к исчезновению дешевых препаратов из аптек и неуклонному повышению розничных цен на лекарства.

Отсутствие перечня наименований лекарственных форм и стандартных дозировок, позволяющее производителям лекарственных препаратов регистрировать любое количество не имеющих существенных клинических преимуществ уникальных форм, дозировок, а также регистрация лекарственных препаратов, имеющих одно международное непатентованное наименование (далее также МНН), инструкции по медицинскому применению которых содержат необоснованные различия, создают условия для ограничения конкуренции как в коммерческом секторе, так и в секторе государственных закупок, а также приводят к необоснованному росту цен на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты (далее также ЖНВЛП).

Проконкурентные нормы, внесенные в 2012 году в законодательство о закупках, обязывающие государственных и муниципальных заказчиков проводить закупки лекарственных препаратов по их международным непатентованным наименованиям, частично позволили нормализовать ситуацию с закупками.

Вместе с тем, оставшиеся нерешенными вопросы эквивалентности лекарственных форм, дозировок, упаковок используются недобросовестными заказчиками для ограничения количества участников закупок. Отсутствие законодательно установленных требований к закупкам взаимозаменяемых лекарств позволяет недобросовестным заказчикам указывать в описании предмета закупки вспомогательные вещества, вид упаковки, иные терапевтически незначимые характеристики лекарственных препаратов, определяющие конкретные торговые наименования закупаемых лекарств, что приводит к сокращению количества участников закупки и ограничению конкуренции среди производителей взаимозаменяемых лекарственных препаратов.

Наиболее типичными злоупотреблениями со стороны заказчиков являются следующие:

- указание конкретных лекарственных форм препаратов, не влияющих на их терапевтические свойства (например, предназначенных для парентерального (инъекционного) введения – «лиофилизат», «порошок», «лиофилизированный порошок», «концентрат», «раствор», «суспензия», «раствор для инъекций», «раствор для внутривенного и подкожного введения» или предназначенных для перорального (внутреннего) применения – «капсулы», «капсулы мягкие», «гранулы», «микросферы», «таблетки», «двояковыпуклые таблетки», «таблетки в оболочке», «таблетки в пленочной оболочке», «таблетки в кишечнорастворимой пленочной оболочке», «таблетки пролонгированного действия», «таблетки с замедленным высвобождением» и т.д.);

- указание дозировок лекарственных препаратов, выраженных в международных единицах (например, «1000 МЕ»), без возможности поставки эквивалента в аналогичной дозировке, выраженной в массовых единицах (например, «1 мг»);

- указание фиксированных дозировок лекарственных препаратов (например, 500 мг) без возможности поставки аналогичного препарата в кратной дозировке и двойном количестве (например, 2 таблетки по 250 мг);

- указание остаточных сроков годности лекарственных препаратов в процентах, а не в фиксированных показателях (дата окончания срока годности, период годности);

- закупка многокомпонентных (комбинированных) лекарственных препаратов (например, для лечения ВИЧ-инфекции, гепатитов «В» и «С») без возможности поставки набора однокомпонентных препаратов в аналогичной комбинации действующих веществ;

- предъявление требований к первичной упаковке, к объему наполнения первичной упаковки, к составу вспомогательных веществ, к температурному режиму хранения препаратов, к количеству единиц препарата во вторичной упаковке, к количеству упаковок, к комплектации лекарственного препарата растворителем или устройством для его разведения и введения, к цвету, форме, вкусу препарата или первичной и вторичной упаковки и т.д.;

- закупка лекарственных средств одним лотом совместно с медицинскими изделиями либо в составе так называемой «комплексной услуги», объединяющей поставку, хранение и отпуск лекарственных препаратов.

В 2015 году выявлены новые схемы выведения государственными заказчиками бюджетных средств из-под действия требований Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон 44-ФЗ), приводящие к ограничению конкуренции и неэффективному расходованию бюджетных средств.

В частности, в субъектах Российской Федерации широко распространилась практика объединения в один лот услуг по поставке, хранению и отпуску лекарственных средств путем проведения безальтернативных конкурсов на выбор поставщиков таких услуг, по результатам которых победители государственной формы собственности закупают лекарства в рамках упрощенных процедур в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон 223-ФЗ), а победители иных форм собственности – вовсе без торгов.

В отдельных субъектах Российской Федерации органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации предоставили местным фармацевтическим предприятиям субсидии на возмещение затрат по обеспечению граждан лекарственными препаратами, которые данными предприятиями закупаются в соответствии с Законом 223-ФЗ у единственного поставщика.

Так, например, в Республике Мордовия ГУП РМ «Фармация» в рамках обеспечения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения граждан по результатам закупки у единственного поставщика заключено в 2012 году – 46,3 тыс. договоров, 2013 году – 57,2 тыс. договоров, в 2014 году – 43 тыс. договоров, в 2015 году – все закупки.

Развитию конкуренции среди производителей лекарственных препаратов и выходу на рынок отечественных аналогов дорогостоящих зарубежных лекарств в 2015 году также препятствовало непризнание согласно действующему законодательству результатов клинических исследований, проведенных полностью за пределами Российской Федерации (кроме препаратов, предназначенных для лечения орфанных заболеваний), отсутствие перечней рецептурных (безрецептурных) лекарственных препаратов и недостаточный контроль за назначением, выпиской рецептов и розничным отпуском рецептурных препаратов, отсутствие контроля и ответственности за невыполнение требования выписки лекарств по международным непатентованным наименованиям и введенное приказом Минздрава России от 30.06.2015 № 386н право врачей в стационарах выписывать лекарства по торговым наименованиям, отсутствие регистров пациентов по всем заболеваниям, относящимся к системам лекарственного обеспечения, необоснованно

выдаваемые патенты на незначительные модификации уже существующих лекарственных препаратов (дополнительные или новые показания к применению, терапевтические методы, комбинации действующих веществ, лекарственные формы, способы производства и пр.), отсутствие ответственности медицинских, фармацевтических работников, руководителей медицинских организаций, фармацевтических компаний за нарушения требований федеральных законов «Об обращении лекарственных средств» и «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (за подкуп врачей при недобросовестном продвижении лекарственных препаратов и навязывание лекарств пациентам; предоставление пациентам недостоверной информации о лекарствах; нарушение требований к ведению медицинской документации и т.д.), незаконная торговля интернет-аптек в условиях действующего запрета на такую торговлю.

Проблемы неопределенного правового статуса биологически активных добавок (далее - БАД) и упрощенной процедуры их государственной регистрации, а также продажи лекарств под видом БАД остаются нерешенными.

Так, в 2015 году ФАС России рассмотрен ряд дел, связанных с распространением рекламы рецептурных лекарственных средств (запрещенных к широкому рекламированию) под видом рекламы БАД. Распространение рекламы таких препаратов для широкого потребителя (в телепрограммах, в печатных СМИ общей направленности), в том числе под видом рекламы БАД, приводит к получению необоснованных конкурентных преимуществ у производителей таких рецептурных лекарственных средств по сравнению с иными участниками рынка, а в условиях бесконтрольного отпуска рецептурных лекарственных препаратов в аптеках может нанести вред здоровью граждан.

Примером может служить дело в отношении рекламы рецептурного лекарственного средства «Редуксин», в состав которого входит активное вещество «Сибутрамин», включенное в список сильнодействующих препаратов.

Биологически активные добавки «Редуксин ЛАЙТ», «Редуксин-ЛАЙТ Усиленная Формула» являются средствами для похудения и широко представлены и рекламируются на российском рынке. При этом БАД обращаются на российском рынке с наименованием и в упаковках, сходных до степени смешения с наименованием и упаковкой рецептурного лекарственного препарата «Редуксин» (общая цветовая гамма, идентичный шрифт для обозначения наименований, совпадающие изобразительные элементы, общая композиция, стиль и манера исполнения упаковок). Товарные знаки «Редуксин» и «Редуксин ЛАЙТ», использованные в названии рецептурного препарата и БАД, также являются сходными до степени смешения за счет фонетического сходства и одинакового графического исполнения.

Осуществлявшееся на протяжении 2010-2015 гг. недостаточно эффективное административное регулирование цен на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты привело в 2015 году, в том числе в связи с изменением курса валют, к выводу из обращения ряда дешевых лекарственных препаратов в

связи с незаинтересованностью поставщиков в их реализации, убыточности производства отдельных лекарственных препаратов, в результате чего фактические затраты населения на лекарственные средства увеличились.

Анализ состояния производства лекарственных препаратов нижнего стоимостного сегмента, проведенный ФАС России в рамках поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец, показал, что в 2015 году 31 российским фармпроизводителем прекращено производство 197 жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, из которых 74 % составляли препараты стоимостью до 20 руб.

К концу 2015 года производители планировали прекратить производство еще 160 препаратов. При этом основной причиной прекращения производства являлась низкая рентабельность и убыточность их производства из-за увеличения затрат на сырье и материалы.

С 1 октября 2015 года регулирование цен осуществляется по новым правилам и методике, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 15.09.2015 № 979. Вместе с тем новые положения регистрации предельных отпускных цен содержат в основном правки технического характера, которые устраняют только часть выявленных недостатков нормативных правовых актов и не решают наиболее значимых проблем.

Так, сохранена процедура регистрации предельных отпускных цен производителями стран ЕАЭС на основе «затратного» метода, основанного на изучении расходов, связанных с разработкой, производством, реализацией лекарственных препаратов, расчете прибыли и рентабельности.

Использование данного метода не выявляет реальные расходы производителей, не соответствует подходам ФАС России к регулированию конкурентных рынков, приводит к появлению терапевтически необоснованных новых лекарственных форм и дозировок, а также сохраняет дискриминацию отечественных производителей по отношению к иностранным, так как российские производители по-прежнему вынуждены доказывать представленные на регистрацию цены через учет расходов, а иностранные производители продолжают регистрировать цены, заявляя минимальную отпускную цену в других странах, проверить достоверность которой затруднительно.

Также развитию рынка лекарственных препаратов в 2015 году препятствовал введенный частью 10 статьи 31 Закона 44-ФЗ запрет на применение оптовых надбавок к ценам на ЖНВЛП, противоречащий положениям Федерального закона от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» (далее – Закон 61-ФЗ), что привело к невозможности закупки лекарств небольшими лотами, создало препятствия участию в торгах представителей малого бизнеса. Федеральным законом от 29.12.2015 № 390-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» эта проблема была частично устранена с 01.01.2016.

Взаимозаменяемость медицинских изделий

Развитию конкуренции на рынках медицинских изделий, в том числе запасных частей и принадлежностей, включая специальное программное обеспечение, рынках расходных материалов, а также рынках технического обслуживания и ремонта препятствует массовый переход производителей медицинских изделий к использованию специальных программно-технических средств, направленных на ограничение использования альтернативных эквивалентных расходных материалов (реагентов). Отсутствие в открытых источниках информации о медицинском изделии (инструкций по применению, технических характеристик) приводит к тому, что участники торгов предоставляют разные комплекты документов, подтверждающие технические и функциональные характеристики товара, полнота и достоверность которых не может быть оценена заказчиком.

Взаимозаменяемость медицинских изделий остается самой острой проблемой развития конкуренции среди производителей медицинских изделий, поставщиков медицинских изделий для государственных и муниципальных нужд, препятствует снижению цен на медицинские изделия, приводит к необоснованным расходам бюджетных средств и снижению доступности медицинских изделий для пациентов.

Если в отношении лекарственных средств законодательством о закупках установлены относительные ограничения действий заказчиков, то в отношении медицинских изделий законодательство о закупках можно считать весьма либеральным. Одна лишь возможность заказчиков приобретать медицинские изделия путем проведения конкурса вместо аукциона говорит сама за себя.

Проконкурентные нормы в отношении установления взаимозаменяемости медицинских изделий, которые внесены в Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее - Закон № 323-ФЗ), не действуют. В результате чего проблемы на рынках медицинских изделий активно используются недобросовестными заказчиками для ограничения количества участников закупок медицинских изделий, что приводит к росту цен и необоснованным расходам бюджетных средств. Наиболее типичными злоупотреблениями со стороны заказчиков являются следующие:

- закупка медицинских изделий путем проведения конкурса вместо аукциона, что приводит к приобретению наиболее дорогих изделий, так как членами конкурсных комиссий могут выставляться субъективные и несправедливые оценки разным предложениям участников торгов;

- установление «блокирующих» требований, не влияющих на показатели безопасности и качества продукции, которым соответствуют конкретные производители;

- объединение в один лот технологически и функционально не связанных между собой видов медицинских изделий, в результате чего контракты заключаются с единственными участниками по максимальным ценам;

- закупка по завышенным ценам запасных частей и расходных материалов без возможности поставки эквивалентной продукции.

Административным барьером развитию конкуренции на рынках медицинских изделий является двойной (дублирующий) государственный контроль в сфере обращения отдельных видов медицинских изделий. Так, при прохождении процедуры регистрации медицинских изделий проводится проверка и испытания (технические, токсикологические, клинические) для подтверждения безопасности изделия. При этом многие медицинские изделия являются одновременно средствами измерения, прекурсорами, спиртосодержащими изделиями, высокочастотным оборудованием, содержат лекарственные средства, в том числе наркотические и радиоактивные, либо имеют двойное назначение. Надзор за обращением медицинских изделий осуществляет Росздравнадзор, но в то же время и Ростехрегулирование (в части метрологических замеров), ФСКН России (в части обращения прекурсоров), Роскомсвязь (в части применения высокочастотных приборов), ФТС России (при проведении таможенного контроля), Росалкогольрегулирование (в части обращения медицинских изделий, содержащих этиловый спирт). Затраты на выполнение дополнительных требований существенно влияют на стоимость и сроки регистрации медицинских изделий, а также их отпускную цену при гражданском обороте (определение места хранения для прекурсоров, получение разрешения на применения высокочастотных приборов, получение лицензии на ввоз прекурсоров, уплата дополнительных пошлин при таможенном оформлении и т.д.).

Документы, подтверждающие страну происхождения лекарственных препаратов и медицинских изделий

В целях поддержки отечественных производителей лекарственных препаратов и медицинских изделий постановлением Правительства Российской Федерации от 30.11.2015 № 1289 введены ограничения допуска происходящих из иностранных государств лекарственных препаратов к государственным (муниципальным) закупкам (далее – постановление 1289), а также постановлением Правительства Российской Федерации от 05.02.2015 № 102 установлены ограничения допуска отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, к государственным (муниципальным) закупкам (далее – постановление 102). Вместе с тем разработанные Правительством Российской Федерации меры поддержки отечественных производителей осложняются условиями определения страны происхождения товаров.

Подтверждением страны происхождения лекарственных препаратов либо медицинских изделий является сертификат о происхождении товаров по форме СТ-1, выдаваемый на основании приказа Торгово-промышленной палаты Российской Федерации от 21.12.2015 № 93 (для лекарственных препаратов) и приказа Торгово-промышленной палаты Российской Федерации от 10.04.2015 №

29 (для медицинских изделий). Размер платы за выдачу сертификата СТ-1 установлен приказом Торгово-промышленной палаты Российской Федерации от 25.08.2014 № 65 и составляет 1 947 руб. (с НДС). Стоимость изготовления сертификата для непосредственного производителя вдвое меньше при получении первичного (годового) акта экспертизы, выполненного экспертами Торгово-промышленной палаты Российской Федерации. Указанные первичные (годовые) акты экспертизы оформляются на постоянную номенклатуру товаров сроком на один год. Стоимость услуг по оформлению первичных актов экспертизы определяется исходя из тарифа за работу эксперта (885 руб. за 1 час работы; время работы не нормировано), стоимости выдачи акта экспертизы (1 947 руб.) и затрат заявителя на проезд и проживание экспертов (не нормированы). При этом, по сведениям хозяйствующих субъектов, конечная стоимость услуги по оформлению первичного акта экспертизы может достигать 170 тыс. руб.

При наличии первичного (годового) акта экспертизы срок действия сертификатов СТ-1 составляет шесть месяцев в отношении лекарственных препаратов и до трех месяцев в отношении медицинских изделий (за исключением медицинских изделий, классифицированных под кодами ОКПД ОК-034-2007 №№ 29.23.13.331, 29.23.13.335, 29.23.13.990, 33.10.11.111, 33.10.11.140, 33.10.11.112, 33.10.11.113, 33.10.12.111, 33.10.12.126, 33.10.15.110, 33.10.17.415, 33.10.18.110, 33.20.53.145, 33.20.53.310, 33.20.53.311, 33.20.53.320 и 33.20.53.332, срок действия которых ограничен сроком завершения закупки для которой он был выдан).

При отсутствии первичного (годового) акта экспертизы срок действия сертификатов СТ-1 ограничен сроком завершения закупки, для которой он был выдан.

При оформлении первичного (годового) акта экспертизы заявитель предоставляет достаточно сведений и документов в целях подтверждения страны происхождения или соответствия критерию достаточной обработки/переработки товаров и, соответственно, требование о действии сертификатов о происхождении товаров формы СТ-1 в течение меньшего срока нежели срок, в течение которого действует первичный (годовой) акт экспертизы является искусственным барьером для хозяйствующих субъектов и ограничивает свободное обращение медицинских изделий и лекарственных препаратов.

При отсутствии первичного (годового) акта экспертизы помимо базового пакета документов заявитель предоставляет дополнительные сведения и документы, подтверждающие наличие производства и факт производства товара. Предоставляя указанные сведения и документы, заявитель, тем самым, подтверждает возможность осуществления деятельности по производству медицинских изделий либо лекарственных препаратов на территории Российской Федерации или иных государств – членов Евразийского экономического союза в достаточном объеме. При этом сведения и документы, предоставляемые заявителем в целях получения сертификата СТ-1 в отсутствии первичного

(годового) акта экспертизы, аналогичны сведениям и документам, предоставляемым при получении первичного (годового) акта экспертизы, за исключением сведений о постоянной номенклатуре производимой продукции.

Таким образом, процедура оформления сертификата СТ-1 несет обременительный характер для заявителей, создает дискриминационные условия производителям лекарственных средств и медицинских изделий в связи с различной стоимостью экспертизы, создает дискриминационные условия поставщикам медицинских изделий в зависимости от вида изделия, а также увеличивает финансовую нагрузку, особенно при закупках небольших объемов, когда стоимость прохождения экспертизы и изготовления сертификата непропорционально высока по отношению к цене контракта, и может привести к необоснованному росту цен на лекарственные препараты и медицинские изделия.

Проблемы конкуренции в сфере оказания медицинской помощи

Институциональные проблемы функционирования системы ОМС, заложенные еще при разработке законодательства об обязательном медицинском страховании, усиливаются с каждым годом и являются ключевым фактором сдерживания развития конкуренции среди медицинских организаций, повышения доступности и качества медицинской помощи. Законодательство об ОМС совершенно не регулирует процедуру распределения между медицинскими организациями объемов медицинской помощи, подлежащих оплате из фондов ОМС, что приводит к дискриминации медицинских организаций при распределении бюджетных ресурсов, независимо от формы собственности. Правовой статус комиссий по разработке территориальных программ ОМС не регламентирован, в результате чего комиссии не несут ответственность за принимаемые решения и нарушения прав заявителей.

Законодательство об ОМС, декларируя право пациента на выбор медицинской организации, не обеспечило застрахованным гражданам наличие действующего механизма реализации права на такой выбор, что привело к утрате страховыми компаниями функций страховщиков, и лишило медицинские организации возможности конкурировать при оказании медицинской помощи в рамках ОМС. При этом частные страховые компании, не имея лицензии на экспертизу качества медицинской помощи, незаконно проводят проверки и взыскивают штрафы. Несмотря на то, что понятие «нецелевое использование средств» разработано для бюджетных государственных органов и организаций и не применимо к частным медицинским организациям, в случаях, когда частная клиника самостоятельно распределяет по статьям расходов средства, выделенные ТФОМС, к ней применяются штрафные санкции.

Системной проблемой ОМС является смешение платности и бесплатности медицинских услуг в государственных и муниципальных медицинских организациях, что приводит к устойчивому снижению доступности и качества медицинской помощи в бесплатной системе здравоохранения, стимулирует

коррупцию при оказании платных медицинских услуг, когда врачи могут осуществлять лечение за наличный расчет, а потраченные материалы списывать на пациентов по программе государственных гарантий, ставит в неравное положение частные и государственные (муниципальные) медицинские организации на рынке платных услуг, поскольку государственные и муниципальные организации при формировании цены в стоимость платных услуг не включают используемые при оказании платных медицинских услуг оборудование, расходные материалы, время и трудовые ресурсы, финансирование которых осуществляется в целях оказания гражданам бесплатной медицинской помощи, что занижает затратную часть стоимости медицинской услуги и, в результате, приводит к заниженным тарифам на оплату услуг в рамках ОМС и дискриминации негосударственных медицинских организаций.

Медицинская помощь является услугой «на доверии» и отличается от иных услуг тем, что потребитель (пациент) в силу специфики вида деятельности не знает, какие действия по отношению к нему должны быть применены, и не может предполагать, как эти действия повлияют на состояние его здоровья. При этом, некачественно оказанная медицинская помощь может привести к неисправимым последствиям. Вместе с тем отсутствие системы координат при оказании медицинских услуг, в том числе отсутствие критериев качества медицинской деятельности, препятствует развитию рынка, лишает граждан возможности получать качественную медицинскую помощь, а государство – адекватного механизма контроля за деятельностью участников рынка.

В Российской Федерации нет механизма, гарантирующего качество оказания гражданам медицинской помощи, что создает условия для недобросовестной конкуренции в этой сфере.

Отечественная система надзора в здравоохранении построена таким образом, что все внимание концентрируется не на том, как оказывается медицинская помощь, а на том, в каких условиях она оказывается.

В соответствии с частью 2 статьи 64 Закона № 323-ФЗ критерии оценки качества медицинской помощи формируются на основе соответствующих порядков оказания медицинской помощи, стандартов медицинской помощи и клинических рекомендаций (протоколов лечения) по вопросам оказания медицинской помощи.

Предметом проверок качества оказания медицинской помощи являются утвержденные уполномоченным органом власти порядки оказания медицинской помощи и стандарты медицинской помощи.

При этом по 151 виду работ (услуг), составляющих медицинскую деятельность (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 16.04.2012 № 291), по состоянию на декабрь 2015 года уполномоченным органом власти утверждено 58 порядков оказания медицинской помощи, что составляет всего лишь 38 %.

Соответственно, по 62 % работ (услуг) отсутствует возможность осуществлять контроль соблюдения порядков оказания медицинской помощи, а также по таким работам (услугам) не осуществляется должный лицензионный контроль. В условиях отсутствия утвержденных требований к организации и выполнению указанных работ (услуг) проведение проверок медицинских организаций и индивидуальных предпринимателей бессмысленно и может нарушать их законные права.

Кроме того, остается нерешенным вопрос обязательности соблюдения медицинскими организациями стандартов медицинской помощи. Так, в соответствии с частью 1 статьи 37 Закона № 323-ФЗ медицинская помощь организуется и оказывается в соответствии с порядками оказания медицинской помощи, обязательными для исполнения на территории Российской Федерации всеми медицинскими организациями, а также на основе стандартов медицинской помощи. В соответствии с частью 1 статьи 79 Закона № 323-ФЗ медицинская организация обязана осуществлять медицинскую деятельность в соответствии с законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в том числе порядками оказания медицинской помощи и на основании стандартов медицинской помощи. При этом законодательство не разъясняет отличия понятий «в соответствии» и «на основе» и не устанавливает последствия осуществления медицинскими организациями деятельности не в соответствии со стандартами медицинской помощи.

Федеральный закон от 25.11.2013 № 317-ФЗ внес изменения в часть 2 статьи 88 Закона № 323-ФЗ, в соответствии с которыми в рамках государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности теперь осуществляются проверки «применения медицинскими организациями порядков оказания медицинской помощи и стандартов медицинской помощи», а не «соблюдения», как это было предусмотрено законом до поправок.

ФАС России отмечает, что указанные поправки в одинаковой степени затронули вопросы контроля применения, как стандартов, так и порядков. Однако законодательством также не разъясняется разница понятий «соблюдение» и «применение» порядков оказания медицинской помощи и стандартов медицинской помощи.

Также сохранилось указание на обязательность соблюдения стандартов в Федеральном законе от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», в приказах Минздравсоцразвития России от 22.11.2004 № 255 «О Порядке оказания первичной медико-санитарной помощи гражданам, имеющим право на получение набора социальных услуг», от 15.05.2012 № 543н «Об утверждении Положения об организации оказания первичной медико-санитарной помощи взрослому населению» и от 23.07.2010 № 541н «Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей работников в сфере здравоохранения».

Согласно части 5 статьи 37 Закона № 323-ФЗ назначение и применение лекарственных препаратов, медицинских изделий и специализированных продуктов лечебного питания, не входящих в соответствующий стандарт медицинской помощи, допускаются только в случае наличия медицинских показаний (индивидуальной непереносимости, по жизненным показаниям) по решению врачебной комиссии, что указывает на обязательность стандартов. То есть стандарт является обязательным для исполнения при работе медицинского работника, но в исключительных случаях от него можно отступить.

Таким образом, действующее законодательство не дает однозначного ответа о необходимости соблюдения или несоблюдения стандартов медицинской помощи, что влечет разночтения и разную правоприменительную практику, в том числе неясность полномочий Росздравнадзора по проверке медицинских организаций в части соблюдения стандартов медицинской помощи. Например, в случае, если стандарты медицинской помощи не являются обязательными, возникает вопрос о правомерности осуществления контроля их соблюдения, а в случае обязательности их соблюдения – вопрос об отсутствии достаточного контроля со стороны Росздравнадзора.

Несмотря на то, что порядки медицинской помощи являются обязательными для исполнения на территории Российской Федерации всеми медицинскими организациями (статья 37 Закона № 323-ФЗ), а проверка их соблюдения предусмотрена как в рамках лицензионного и ведомственного контроля, так и в рамках государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности, в настоящее время в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП) не предусмотрена ответственность за нарушение порядков оказания медицинской помощи, что снижает эффективность контроля, осуществляемого Росздравнадзором и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В настоящее время за нарушение порядков оказания медицинской помощи лицензирующие органы привлекают к ответственности медицинские организации по статьям КоАП, связанным с нарушением лицензионных требований. Вместе с тем эти статьи КоАП неправомерно использовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности, а Росздравнадзору – в рамках государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности.

Но если порядки оказания медицинской помощи являются частью лицензионных требований и за их нарушение в КоАП хотя бы предусмотрена административная ответственность, связанная с нарушением лицензионных требований, то стандарты медицинской помощи не указаны в Положении о лицензировании медицинской деятельности, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 16.04.2012 № 291, в качестве обязательных требований к лицензиатам, а, следовательно, за нарушение,

несоблюдение или неприменение стандартов медицинской помощи ответственности не предусмотрено.

Вместе с тем соблюдение лицензионных требований не может гарантировать оказание качественной медицинской помощи. Во-первых, медицинскую помощь ненадлежащего качества можно оказывать в условиях, полностью соответствующих лицензионным требованиям. Во-вторых, лицензируется юридическое лицо, поэтому в случае нарушения лицензионных требований соответствующая лицензия может быть отозвана. Одно физическое лицо или юридическое лицо может создать множество юридических лиц и раз за разом лицензировать их даже на одном и том же месте. Санкций в отношении должностных лиц за нарушение лицензионных требований не предусмотрено, в результате чего отсутствует мотивация должностных лиц к строгому соблюдению лицензионных требований. В-третьих, существенной проблемой надзора являются государственные (муниципальные) медицинские организации, которые на определенных территориях не имеют себе альтернативы, когда орган управления здравоохранением субъекта Российской Федерации, являясь одновременно органом лицензирования, должен лишать лицензии больницу, через которую он в то же время обязан обеспечить гарантии гражданам на бесплатную медицинскую помощь. В-четвертых, отсутствует связь между качеством образования врача и качеством медицинской помощи, поскольку отсутствует ответственность образовательной организации за результаты обучения врача. В-пятых, оценить качество работы врача при проведении контрольных мероприятий не представляется возможным ввиду отсутствия в Российской Федерации клинических протоколов лечения, определяющих последовательность действий врача при оказании медицинской помощи и позволяющих контрольному органу оценить качество медицинской помощи путем сопоставления действий врача требованиям соответствующего протокола. Существующий контроль качества и безопасности медицинской деятельности предусматривает только проверку деятельности медицинской организации и практически не затрагивает вопросы непосредственного оказания медицинской помощи (например, в нарушение требований законодательства Росздравнадзор не проводит экспертизу качества медицинской помощи, оказанной конкретному пациенту, а проверяет только условия оказания медицинской помощи). В-шестых, в России отсутствуют саморегулируемые профессиональные врачебные организации, которые, с одной стороны, должны разрабатывать клинические протоколы лечения на основании лучших научных данных об эффективности и безопасности медицинских вмешательств и способов (организации) предоставления помощи, полученных на базе клинической практики, клинических исследований лекарственных средств и медицинских изделий, с другой стороны, такие саморегулируемые сообщества врачей должны осуществлять допуск врачей к медицинской деятельности, контроль за

соблюдением своими членами клинических протоколов лечения и нести ответственность за некачественно оказанную помощь.

Стандарты оказания медицинской помощи, сформированные не из должной медицинской практики, а из возможностей бюджета, зачастую разработаны в условиях конфликта интересов и при лоббировании со стороны фармацевтических компаний, продвигающих свои препараты на рынок.

ФАС России нередко сталкивается с ситуацией, когда лекарственные препараты, зарегистрированные в установленном порядке для лечения определенных заболеваний, не попадают в соответствующие стандарты лечения.

Таким образом, с одной стороны стандарты оказания медицинской помощи ограничивают возможность врача в выборе возможных действий, лекарственных препаратов и медицинских изделий, а, соответственно, ограничивают права пациентов на получение адекватного лечения, с другой – права производителей соответствующих препаратов.

В период обсуждения Закона № 323-ФЗ ФАС России выступал за обязательность стандартов лечения, содержащих весь объем медицинских вмешательств, их последовательность, алгоритмы принятия решений и лекарственную помощь, которая возможна с учетом зарегистрированных лекарственных средств и медицинских изделий, полагая, что государственные и страховые программы должны быть извлечением из этих стандартов, обусловленным размером бюджета соответствующих государственных или страховых программ. Но было принято другое решение, спровоцировавшее конфликт внутри медицинского сообщества, поскольку, не имея клинических протоколов лечения, невозможно объяснить обоснованность включения или невключения определенных вмешательств и лекарственных средств в стандарты.

Согласно части 2 статьи 76 Закона № 323-ФЗ, клинические рекомендации (протоколы лечения) по вопросам оказания медицинской помощи утверждаются профессиональными некоммерческими организациями. При этом такие протоколы лечения разрабатываются добровольно, и обязательность их соблюдения законодательством не установлена.

Таким образом, в настоящее время в России отсутствуют документы, содержащие весь набор лекарственных препаратов, медицинских вмешательств, их последовательность и алгоритм принятия решений практикующими врачами при определенных нозологических состояниях, позволяющие минимизировать риск неосторожного, неумышленного нарушения требований к действию врача, объективно оценить действия врача в случае наступления неблагоприятных последствий для пациента, представлять интересы пациента в спорах с медицинскими организациями, определить перечень тех лекарственных препаратов и медицинских изделий, регистрацию которых государство должно стимулировать, и тех, которые необходимо отправить на дополнительную проверку и испытания, связанные с доказательством их эффективности, безопасности и качества.

2.2.2 Достигнутые результаты развития конкуренции в здравоохранении

В 2015 году удалось добиться следующих результатов в развитии конкуренции в сфере здравоохранения.

Приняты Правила определения взаимозаменяемости лекарственных препаратов (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 28.10.2015 № 1154), в результате чего сформирована нормативная база для установления взаимозаменяемости лекарственных препаратов, регистрируемых после 1 июля 2015 года, что должно способствовать развитию конкуренции.

Внесены поправки в статью 31 Закона № 44-ФЗ, предусматривающие возвращение организациям оптовой торговли лекарственными средствами предусмотренного Законом № 61-ФЗ права применять оптовые надбавки к фактическим отпускным ценам производителей лекарственных препаратов.

Советом глав правительств СНГ (на заседании 30.10.2015 в г. Душанбе) одобрен подготовленный ФАС России Доклад «О состоянии конкуренции на товарных рынках лекарственных средств государств-участников СНГ», содержащий рекомендации правительствам государств-участников СНГ по развитию добросовестной конкуренции на фармацевтическом рынке.

Указом Президента Российской Федерации от 21.07.2015 № 373 «О некоторых вопросах государственного управления и контроля в сфере антимонопольного и тарифного регулирования» Федеральная служба по тарифам упразднена, а её функции переданы ФАС России.

Антимонопольным органом была оперативно организована работа по согласованию проектов предельных отпускных цен производителей на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты, в результате которой по состоянию на 31.12.2015 приняты решения по 1 617 проектам цен на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты. При этом примерно в 40 % случаев ФАС России приняты решения об отказе в регистрации цен, поскольку заявленные к регистрации цены были экономически не обоснованы.

ФАС России организована ежедневная публикация на сайте всех принимаемых ФАС России решений о согласовании или об отказе в согласовании предельных отпускных цен на лекарственные препараты, официальных разъяснений по вопросам формирования отпускных цен на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты и расчета надбавок к ценам, а также сводной информации об установленных в субъектах Российской Федерации предельных размерах оптовых и розничных надбавок к ценам на лекарственные препараты, включенные в перечень ЖНВЛП.

За пять месяцев с момента передачи ФАС России полномочий по согласованию цен на лекарственные препараты достигнуты следующие результаты:

– внедрены новые подходы к проведению экономического анализа предельных отпускных цен производителей на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты после упразднения ФСТ России, в результате чего предотвращен экономически не обоснованный рост цен на ряд лекарственных препаратов;

– подготовлены и опубликованы на официальном сайте все решения и разъяснения ФАС России о порядке регистрации цен и установлении оптовых и розничных надбавок к ценам;

– утвержден разработанный ФАС России Порядок согласования ФАС России предельных размеров оптовых и предельных размеров розничных надбавок к фактическим отпускным ценам производителей на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов (постановление Правительства Российской Федерации от 03.02.2016 № 58);

– утверждены разработанные с активным участием ФАС России Правила и методика государственной регистрации предельных отпускных цен производителей на медицинские изделия, включенные в перечень медицинских изделий, имплантируемых в организм человека при оказании медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи (постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2015 № 1517), в которых ФАС России удалось минимизировать нагрузку на хозяйствующих субъектов и государственные органы;

– утверждено разработанное ФАС России Положение о региональном государственном контроле за применением цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов (постановление Правительства Российской Федерации от 06.05.2015 № 434).

Проведено масштабное исследование проблем государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности в Российской Федерации и подготовлен соответствующий доклад ФАС России.

В рамках исследования выявлены системные проблемы медицинского надзора, пробелы в отраслевом законодательстве и многочисленные признаки нарушения надзорными органами медицинского, лицензионного, антимонопольного законодательства, а также законодательства о защите прав юридических лиц. Доклад получил высокую оценку экспертного и научного сообщества, обсужден на форуме Объединенного народного фронта «За качественную и доступную медицину!» и использован при подготовке резолюций форума.

Содержащиеся в Докладе предложения используются Минздравом России и Росздравнадзором при разработке нормативных правовых актов и совершенствовании государственного надзора за качеством оказания

медицинской помощи гражданам Российской Федерации, в том числе в рамках исполнения поручений Правительства Российской Федерации от 22.07.2015 № ОГ-П12-5046 и от 21.10.2015 № ОГ-П12-278пр.

Удалось сэкономить 1,8 млрд. рублей федерального бюджета при закупке в рамках программы «7 нозологий» лекарственного препарата «Глатирамера ацетат» в результате проведенной ФАС России проверки, послужившей основанием для пересмотра Минздравом России объема закупки в связи с наличием в субъектах Российской Федерации значительных остатков лекарственного препарата.

Суды поддержали ФАС России в спорах с крупнейшими фармацевтическими компаниями: TEVA PHARMACEUTICAL INDUSTRIES LIMITED (Израиль), ООО «Ново Нордиск» и ЗАО Компания «Бакстер», в результате чего приняты прецедентные для развития конкуренции решения и взыскано штрафов на сумму более 32 млн. руб.

Нарушения выразились в необоснованных отказах от заключения с контрагентами договоров на поставку «монопольных» лекарственных препаратов.

Указанные дела были рассмотрены в 2013-2014 годах, но длительные судебные процессы расставили все точки лишь в 2015 году.

Пресечено 599 нарушений законодательства о рекламе при рекламировании лекарственных препаратов, медицинских изделий, медицинских услуг и биологически активных добавок.

Отменен приказ Минздрава России 30.07.2001 № 292 «Об использовании иммуноферментных тест-систем для выявления антител к ВИЧ в сыворотке крови человека», которым были ограничены права хозяйствующих субъектов – производителей тест-систем, не указанных в приказе, участвовать в государственных и муниципальных закупках.

Признан несоответствующим антимонопольному законодательству Закон Тульской области от 07.03.2002 № 285-ЗТО, поскольку установленные им выплаты беременным, вставшим на учет только в государственных медицинских организациях, создавали дискриминационные условия на рынке пренатальной (дородовой) диагностики.

По результатам рассмотрения дел о нарушении ГБУЗ «Московский областной научно-исследовательский институт акушерства и гинекологии» и ГБУЗ «Московский областной перинатальный центр» антимонопольного законодательства при проведении закупок на поставку расходных материалов для диагностических аппаратов приняты прецедентные решения, направленные на обеспечение конкуренции на торгах.

Предотвращено нарушение антимонопольного законодательства в связи с добровольным исполнением ООО «Рош Диагностика Рус» предупреждения ФАС России о необходимости совершения действий, направленных на заключение с независимым дистрибьютором договора поставки расходных материалов к диагностическому анализатору производства группы компаний Roche.

Опубликованы Рекомендации ФАС России по разработке и применению коммерческих политик хозяйствующими субъектами, занимающими доминирующее положение на рынках лекарственных средств и рынках медицинских изделий.

Разработаны разъяснения для государственных и муниципальных заказчиков, направленные на развитие конкуренции при проведении закупок вакуумных систем забора крови, технических средств реабилитации, лекарственных препаратов, имеющих МНН «Доцетаксел», «Бортезомиб», «Моксифлоксацин», «Пертузумаб+Трастузумаб», «Октреотид», «Эпоэтин альфа», «Эпоэтин бета».

Опубликовано 14 разъяснений для производителей лекарственных препаратов, направленных на совершенствование ценообразования на ЖНВЛП.

Проведен анализ товарных рынков лекарственных препаратов, имеющих МНН «Тиамазол», «Ривароксабан», «Ципротерон», «Медазепам», «Акарбоза», «Гадопентетовая кислота», «Гадобутрол», «Сорафениб», «Диеногест», «Оциллококцинум», «Ацетилсалициловая кислота+Магния гидроксид», «Фосфокреатин», «Клозапин», «Бисопролол+Гидрохлоротиазид», «Фабомотизол», «Нитрофурал», «Диоксометилтетрагидропиримидин+Хлорамфеникол», «Магния сульфат», «Гепарин натрия», «Бензатина бензилпенициллин+Бензилпенициллин прокаина+Бензилпенициллин», «Бензатина бензилпенициллин+Бензилпенициллин прокаина», «Клотримазол+Метронидазол», «Ломефлоксацин», «Феноксиметилпенициллин», «Этилметилгидроксипиридина малат», «Хлорамфеникол», «Бифоназол», «Линкомицин», «Цинка оксид+[Крахмал+Тальк]», «Глюкозамин+Хондроитина сульфат», «Эритромицин», «Гипромеллоза», а также рынка термобумаги для аппаратов УЗИ.

Также необходимо отметить, что в настоящее время во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 9 июня 2015 г. № ИШ-П12-3780 Минздрав России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти осуществляет проработку вопроса о внесении изменений в законодательство, необходимых для реализации лекарственных препаратов в розничных торговых сетях.

Минэкономразвития России письмом от 3 июля 2015 г. № 17702-ОФ/Д05и направило в Минздрав России предложения по внесению изменений в законодательство, в том числе в части введения отдельных требований к лицензированию фармацевтической деятельности, установления обязательных требований к местам реализации лекарственных средств и условиям их хранения.

2.2.3. Проблемы развития конкуренции в здравоохранении

В 2015 году не удалось решить следующие проблемы:

- институт взаимозаменяемости лекарственных препаратов не функционирует, в том числе потому, что остается нерешенной проблема отлагательного вступления в силу нормы Закона № 61-ФЗ, посвященной вопросам установления взаимозаменяемости лекарственных препаратов. Использование результатов определения взаимозаменяемости лекарственных препаратов только с 1 января 2018 года необоснованно препятствует развитию конкуренции среди производителей лекарственных препаратов, взаимозаменяемость которых может быть установлена в 2016-2017 годах.

- отсутствует порядок определения взаимозаменяемости воспроизведенных лекарственных препаратов и биоаналоговых лекарственных препаратов, зарегистрированных до 1 июля 2015 года, в отношении которых заявителями не поданы заявления об установлении взаимозаменяемости (Порядок определения взаимозаменяемости лекарственных препаратов для медицинского применения, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 28.10.2015 № 1154, установлен только в отношении лекарственных препаратов, взаимозаменяемость которых определяется в процессе их государственной регистрации, а также препаратов, зарегистрированных до 1 июля 2015 года, в отношении которых заявителями поданы заявления об установлении взаимозаменяемости).

- в 2015 году не удалось решить вопросы разграничения рынков БАД и лекарственных препаратов. Процедура допуска БАД на рынок, несмотря на необходимость их государственной регистрации, не предполагает прохождение экспертизы на терапевтическую эффективность. Вместе с тем, использование созвучных и (или) одинаковых с лекарственными препаратами названий БАД, а также использование названий, указывающих на медицинские показания, приводит к введению пациентов в заблуждение относительно лечебных свойств БАД, необоснованному повышению расходов населения и снижению качества лечения, создает угрозу их жизни и здоровья и содержит признаки недобросовестной конкуренции, так как создает условия для вывода на рынок препаратов, не прошедших необходимые этапы проверки эффективности, безопасности и качества. К сожалению, инициативы ФАС России, направленные на сосредоточение государственной регистрации лекарственных препаратов и БАД в одном уполномоченном федеральном органе исполнительной власти, проведение экспертизы принадлежности товара к лекарственному препарату или БАД, установление срока проведения ревизии всех ранее зарегистрированных БАД на предмет их схожести с лекарственными препаратами, не были реализованы.

- остается нерешенным вопрос исключения из Закона № 61-ФЗ требования о проведении локальных клинических исследований на территории Российской

Федерации при наличии результатов клинических исследований, проведенных за рубежом. Указанное требование задерживает выход новых препаратов на российский рынок и лишает пациентов возможности своевременного лечения. ФАС России предлагала пересмотреть подход к проведению клинических исследований, закрепленный в российском законодательстве и признавать результаты исследований лекарственных препаратов, зарегистрированных в Управлении по контролю качества пищевых продуктов и лекарственных препаратов США (FDA) и в Европейском медицинском агентстве (EMA). Проблема осложняется нормами, заложенными в проект Правил регистрации и экспертизы лекарственных средств для медицинского применения ЕАЭС, в соответствии с пунктом 36 которых хотя бы одно из клинических исследований, инициированных после 1 января 2016 года, должно быть проведено полностью или частично на территории Союза.

- в 2015 году разработаны поправки в Кодекс об административных правонарушениях, которыми установлена ответственность субъектов обращения лекарственных средств за подкуп медицинских и фармацевтических работников, без учета позиции ФАС России о несоразмерности размеров установленных штрафов степени общественной опасности указанных правонарушений. Диспозиция новой статьи сформулирована неконкретно и не позволяет дифференцировать наказание в зависимости от последствий его совершения. Недобросовестные действия медицинских и фармацевтических работников по продвижению лекарственных препаратов приводят к искусственному ограничению обращения воспроизведенных лекарственных препаратов (в основном, это препараты российских производителей) и снижают доступность лекарств для населения, так как пациентам навязывают дорогие препараты, лишая их права выбора препарата по наиболее приемлемой цене. В итоге такие действия приводят к падению продаж дешевых, но взаимозаменяемых лекарственных препаратов.

2.2.4 Предложения по развитию конкуренции в здравоохранении в ближайшей перспективе

В целях развития конкуренции в сфере здравоохранения в 2016 году необходимо разработать план мероприятий («дорожную карту») «Развитие конкуренции в здравоохранении», предусматривающий комплекс мер по демонополизации рынков медицинских услуг, лекарственных препаратов, медицинских изделий и технического обслуживания медицинских изделий, в том числе необходимо:

- внести проконкурентные поправки в Закон № 61-ФЗ, в том числе исключить отлагательный срок вступления норм, связанных с взаимозаменяемостью лекарственных препаратов, отменить требования о

необходимости проведения повторных локальных клинических исследований и исследований биоэквивалентности на территории Российской Федерации в случае наличия результатов международных исследований, проведенных в соответствии с требованиями правил надлежащей клинической практики, ввести требования регистрации стандартных дозировок лекарственных препаратов в соответствии с клиническими рекомендациями и инструкциями по медицинскому применению;

- внести проконкурентные поправки в Закон № 323-ФЗ, в том числе полностью отменить возможность передачи органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществления полномочий Российской Федерации по закупкам лекарственных средств, включенных в программу «7 нозологий», закрепить нормы о проведении централизованных закупок лекарственных препаратов для профилактики, выявления, мониторинга лечения и лечения туберкулеза и лиц, инфицированных вирусами иммунодефицита человека и гепатитов «В» и «С», формировать регистры пациентов по заболеваниям, потенциально относящимся к системам лекарственного обеспечения, формировать подрегистры пациентов, устойчивых к основной терапии, разработать требования к ведению регистров пациентов, установить ответственность за нарушение этих требований;

- продолжить работу в Рабочей группе Евразийской экономической комиссии по разработке документов по вопросам регулирования обращения лекарственных средств и медицинских изделий в соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе и планом-графиком на 2016-2018 гг., включить проконкурентные поправки, в первую очередь, в части установления института взаимозаменяемости лекарственных препаратов, в единые правила и требования и иные акты ЕАЭС в сфере обращения лекарственных средств;

- активизировать работу по реализации положений Закона № 61-ФЗ, посвященных взаимозаменяемости лекарственных препаратов, в том числе по поэтапному введению взаимозаменяемости лекарственных препаратов по мере установления их взаимозаменяемости с опубликованием данных в отношении лекарственных препаратов, входящих в соответствующие перечни, по определению взаимозаменяемости лекарственных препаратов для медицинского применения, зарегистрированных до вступления в силу поправок в Закон № 61-ФЗ, созданию реестра типовых инструкций по медицинскому применению взаимозаменяемых лекарственных препаратов, установлению порядка предоставления доказательств отсутствия влияния разных вспомогательных веществ или вспомогательных устройств на безопасность и (или) эффективность лекарственного препарата для медицинского применения, по определению взаимозаменяемости лекарственных препаратов для медицинского применения по заявлениям держателей или владельцев регистрационных удостоверений лекарственных препаратов, внесению сведений о признании лекарственных препаратов взаимозаменяемыми в государственный реестр лекарственных средств

и определению агрегированных групп взаимозаменяемых лекарственных препаратов;

- устранить существенные различия в инструкциях по медицинскому применению обращаемых на территории Российской Федерации лекарственных препаратов, имеющих одно международное непатентованное наименование, в том числе сформировать реестр типовых инструкций по применению взаимозаменяемых лекарственных препаратов, ввести требования унификации инструкций по медицинскому применению лекарственных препаратов, установить требования внесения изменений во все инструкции по медицинскому применению аналогичных лекарственных препаратов при изменении данных о показаниях, противопоказаниях и побочных эффектах одного из лекарственных препаратов;

- утвердить закрытый перечень наименований лекарственных форм и установить эквивалентность ранее зарегистрированных лекарственных форм;

- ввести требования регистрации стандартных дозировок лекарственных препаратов в соответствии с клиническими рекомендациями и инструкциями по медицинскому применению;

- привести перечни лекарственных средств в соответствие с Законом № 61-ФЗ в части исключения наименований лекарственных форм лекарственных препаратов либо их замены на способы применения/введения;

- информировать врачебное сообщество и население об аналогичных и взаимозаменяемых лекарственных препаратах, в том числе путем размещения информации об аналогичных и взаимозаменяемых лекарственных препаратах в сети Интернет, организации серии публичных мероприятий по стимулированию спроса населения на наиболее дешевые лекарственные препараты из агрегированных групп взаимозаменяемых препаратов (разъясняющих населению о том, что по дорогим лекарственным препаратам, которые они привыкли употреблять, есть более дешевые качественные аналоги);

- ввести требование к аптечным организациям о первом предложении покупателям наиболее дешевого взаимозаменяемого лекарственного препарата, а также обеспечить соблюдение требования об информировании покупателей о наличии аналогов приобретаемых лекарственных препаратов и их ценах;

- внести поправки в КоАП, устанавливающих административную ответственность за нарушение ограничений взаимодействия фармкомпаний с врачебным сообществом, за нарушение запретов, введенных статьями 74, 75 Закона № 323-ФЗ, за нарушение максимально допустимых сроков для направления заключений (в том числе экспертами экспертного учреждения), нарушения сроков принятия решения уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, касающихся ускоренной процедуры экспертизы лекарственных средств, государственной регистрации лекарственных препаратов, подтверждения государственной регистрации лекарственного препарата и других сроков, установленных в Законе № 61-ФЗ, за непредставление по истечении

четырех лет с даты государственной регистрации препарата по просьбе заявителей образцов лекарственного препарата для целей государственной регистрации лекарственного препарата, за нарушение требования о максимальной стоимости образца лекарственного препарата, входящего в перечень ЖНВЛП, за включение фармацевтическими производителями в инструкцию по медицинскому применению недостоверной информации относительно технических свойств и характеристик лекарственного препарата, а также за невключение в инструкцию по медицинскому применению актуальной информации относительно свойств и характеристик лекарственного препарата, за незаконное оказание медицинских услуг за плату и за несоблюдение предусмотренного пунктом 3 части 1 статьи 79 Закона № 323-ФЗ требования к медицинским организациям об обязательном информировании граждан о возможности получения медицинской помощи в рамках государственной и территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи;

- совершенствовать государственные и муниципальные закупки лекарственных препаратов, перенастроить государственные закупки лекарственных препаратов в субъектах Российской Федерации на закупку наиболее недорогих лекарственных препаратов в рамках международных непатентованных наименований с целью снижения бюджетных расходов, разработать единые правила формирования технических заданий на поставку лекарственных средств путем разработки типового контракта и его условий, внести в Закон № 44-ФЗ поправки, направленные на установление прямого запрета объединения в один лот услуг по поставке, хранению и отпуску лекарственных средств, прямого запрета на установление остаточного срока годности лекарственного препарата в процентах, ограничить сроки действия долгосрочных государственных контрактов сроками действия патентов на соответствующие лекарственные препараты либо датами появления на рынке лекарственных препаратов, не связанных с указанными патентами;

- разработать меры по снижению цен на монопольные препараты, не имеющие взаимозаменяемых аналогов, в том числе заключать с производителями инновационных лекарственных препаратов, находящихся под патентной защитой, ценовых соглашений с учетом цен на препарат в различных (референтных) странах и потенциального снижения маркетинговых расходов за счет прямых поставок и гарантированных объемов сбыта, одновременно проводить отдельные торги на услуги по хранению и доставке таких лекарственных препаратов в субъекты Российской Федерации, расширить возможности применения принудительного лицензирования;

- совершенствовать законодательство в сфере защиты интеллектуальной собственности, в том числе установить ограничения на выдачу патентов на открытие любого нового свойства или нового применения уже известного действующего вещества лекарственного препарата, установить сроки рассмотрения патентных споров уполномоченным федеральным органом власти,

установить порядок принудительного лицензирования производства лекарственных препаратов;

- совершенствовать государственное регулирование цен на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты, в том числе внести в Закон № 61-ФЗ и в постановление Правительства Российской Федерации от 29.10.2010 № 865 изменения, касающиеся отказа от применения «затратного» метода к регистрации цен, «чистки» реестра зарегистрированных предельных отпускных цен производителей, установления предельных размеров оптовых и розничных надбавок к фактическим отпускным ценам, установленным производителями лекарственных препаратов, в фиксированных показателях (рублях), усилить контроль уполномоченными органами государственной власти за соблюдением порядка ценообразования на всех уровнях дистрибьюции, создать информационную платформу для размещения сведений об оптовых и розничных ценах на лекарственные препараты в разных странах;

- утвердить перечень референтных лекарственных препаратов, ввести нормы, регламентирующие обязанность производителей лекарственных препаратов подтверждать ранее зарегистрированные цены и условия принятия уполномоченными федеральными органами власти решений об отмене зарегистрированных цен в связи с отсутствием лекарственного препарата в гражданском обороте, расширить перечень оснований для пересмотра и отмены ранее зарегистрированных предельных отпускных цен производителей на лекарственные препараты;

- утвердить правила надлежащей лабораторной практики, правила надлежащей клинической практики, правила надлежащей практики хранения и перевозки лекарственных препаратов, правила надлежащей практики реализации лекарственных препаратов для медицинского применения, правила надлежащей аптечной практики;

- стимулировать развитие аптечных сетей в муниципальных образованиях с численностью населения до 100 тыс. человек через предоставление государственных и муниципальных преференций, включая льготную аренду помещений, предоставление помещений без проведения конкурса, снижение налоговой нагрузки для таких аптечных организаций, разработать меры поддержки аптечных организаций, осуществляющих производство лекарственных препаратов, а также отпуск наркотических и психотропных лекарственных препаратов;

- установить правила дистанционной торговли лекарственными препаратами (правила доставки покупателям лекарственных препаратов) аптечными организациями;

- совершенствовать законодательство в сфере обращения БАД, в том числе рассмотреть вопрос о выведении БАД из сферы регулирования Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов», определив их в качестве одного из видов лекарственных средств, подпадающих под действие Закона № 61-

ФЗ, ввести запрет на регистрацию в качестве БАД лекарственных средств или продуктов, имеющих в составе лекарственные средства, запрет на регистрацию БАД в качестве лекарственных средств, запрет регистрации одноименных или похожих до степени смешения лекарственных препаратов и БАД, установить процедуру государственной регистрации БАД и лекарственных препаратов по принципу «одного окна» – одним уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, ограничить рекламу БАД;

- разработать меры по демонополизации расходных материалов и запасных частей для функционирования, технического обслуживания и ремонта медицинских изделий, а также услуг по техническому обслуживанию и ремонту медицинских изделий, поставленных в рамках государственных программ, в том числе предусматривающих введение требования об оперативном размещении на официальном сайте Росздравнадзора инструкций по применению и технических характеристик каждого медицинского изделия, требования об обязанности производителя медицинского изделия раскрывать в технической документации на медицинское изделие требования к расходным материалам, обеспечивающие надлежащую эксплуатацию медицинского изделия, запрета на необоснованные ограничения производителями медицинских изделий возможности применения расходных материалов иных производителей, если такие расходные материалы зарегистрированы в установленном порядке на территории Российской Федерации и соответствуют всем установленным производителем соответствующего медицинского изделия и раскрытым в регистрационном досье требованиям для расходных материалов к такому медицинскому изделию, требования об обязанности продавца предоставить покупателю одновременно с передачей медицинского изделия ключей, паролей доступа, программ и иных сведений, необходимых для монтажа, наладки, применения, эксплуатации, технического обслуживания и поддержания медицинского изделия в исправном и работоспособном состоянии, установление единых требований к контролю за обращением медицинских изделий в части проведения контроля одним уполномоченным федеральным органом власти, продление действия регистрационных удостоверений на изделия медицинского назначения и медицинскую технику, выданных до вступления в силу постановления Правительства Российской Федерации № 1416, на срок до 2020 г., установить порядок определения взаимозаменяемости медицинских изделий, разработать административный регламент по определению взаимозаменяемости медицинских изделий, ввести обязательное требование участия организаций, осуществляющих ремонт и сервисное обслуживание медицинских изделий, в соответствующей саморегулируемой организации, пересмотреть процедуру формирования платы за регистрацию медицинских изделий, устранить произвольные решения регистрирующего органа в части определения места проведения, количества и характера испытаний медицинского изделия при государственной регистрации, разработать административный регламент по осуществлению контроля за

дистанционной торговлей медицинскими изделиями, установить таможенные льготы на комплектующие (запасные части и принадлежности) к медицинским изделиям, внести изменения в пункты 3.5.1 и 3.5.2 санитарных правил «СП 2.6.1.2612-10. Основные санитарные правила обеспечения радиационной безопасности (ОСПОРБ-99/2010)» в части отмены предварительного согласования приобретения и продажи рентгеновских медицинских аппаратов путем подачи заявки установленной формы главному государственному санитарному врачу субъекта Российской Федерации;

- принять Технический регламент «О безопасности медицинских изделий», предусматривающий единые требования по безопасности, эффективности и качеству всех медицинских изделий, на соответствие которому должно проверяться медицинское изделие при регистрации;

- совершенствовать государственные закупки медицинских изделий, в том числе внести изменения в распоряжение Правительства Российской Федерации об утверждении перечня товаров, закупаемых на аукционе, путем включения в перечень всех медицинских изделий без исключения, направить в адрес органов управления здравоохранением субъектов Российской Федерации и неопределенного круга государственных заказчиков (а также разместить в сети Интернет) разъяснения о несоответствии действующему законодательству требований в аукционной документации об использовании только оригинальных расходных материалов, указания в технической документации конкретных марок расходных материалов, рекомендуемых производителем данного медицинского изделия, указания в гарантийных обязательствах положений о безусловном снятии с гарантийного обслуживания медицинского изделия, работающего на расходных материалах, не входящих в список рекомендованных производителем, но зарегистрированных в установленном порядке на территории Российской Федерации и соответствующих всем установленным производителем соответствующего медицинского изделия и раскрытым в технической документации требованиям к таким расходным материалам, разработать с привлечением широкого круга представителей экспертного сообщества типовые унифицированные технические задания по отдельным категориям медицинских изделий;

- установить фиксированную стоимость за проведение экспертизы в целях получения производителями лекарственных средств и медицинских изделий акта первичной (годовой) экспертизы и увеличить срок действия сертификатов СТ-1 до одного года;

- провести сплошную проверку деятельности в субъектах Российской Федерации комиссий по разработке территориальных программ ОМС, распределения объемов предоставления медицинской помощи, структуры и размера возмещаемых тарифов на оплату медицинской помощи для государственных и негосударственных медицинских организаций;

- внести в Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» изменения, направленные на реформирование системы ОМС, в том числе определить правовой статус комиссий по разработке территориальных программ ОМС, установить требования об обязательном участии в деятельности комиссий представителей государственных и негосударственных медицинских организаций на паритетных началах, установить требования об обязательном утверждении решений комиссии органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным в сфере здравоохранения, ввести положения, регламентирующие деятельность региональных комиссий, исключающих процедуру распределения объемов предоставления медицинской помощи, рассмотреть вопрос о ликвидации института страховых медицинских компаний в системе ОМС и создании условий прямого направления средств ФФОМС в медицинские организации, оказавшие услуги пациенту, установить структуру и порядок формирования тарифов на оплату медицинской помощи, которые не должны быть ниже себестоимости медицинской услуги, установить единые тарифы однотипных медицинских услуг в субъектах Российской Федерации, исключить требования о целевом использовании средств ОМС для частных медицинских организаций;

- совершенствовать медицинский надзор, в том числе исключить дублирование контрольных полномочий, внести поправки в Положение о лицензировании медицинской деятельности, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 16.04.2012 № 291, отменить приказ Минздрава России от 11.03.2013 № 121н и разработать требования к организации и выполнению соответствующих работ (услуг), составляющих медицинскую деятельность, в целях лицензирования, сократить плановые проверки и сосредоточить усилия Росздравнадзора на внеплановых контрольных мероприятиях по жалобам граждан, юридических лиц, органов государственной власти и местного самоуправления, иных заявителей, активизировать проведение экспертизы качества медицинской помощи и деятельности по привлечению экспертов и экспертных организаций к проверкам;

- легализовать клинические протоколы лечения в качестве основного инструмента оценки качества и безопасности медицинской помощи, а также допуска медицинских работников к медицинской деятельности;

- перестроить механизм разработки и утверждения порядков оказания медицинской помощи с включением в эту работу медицинских экспертов, саморегулируемых организаций, состоящих из медицинских организаций и медицинского надзора, провести анализ востребованности закупленного в соответствии со стандартами оснащения оборудования и пересмотреть стандарты оснащения медицинских организаций в соответствующих порядках оказания медицинской помощи или отменить обязательность их применения;

- внести изменения в пункты 19, 20 части 1 статьи 30 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», предоставив право

педагогическим и медицинским работникам негосударственных образовательных и медицинских организаций пользоваться предусмотренной федеральным законом нормой в части назначения страховой пенсии по старости ранее достижения пенсионного возраста;

- продолжить работу по контролю за оказанием бесплатных услуг, информированию населения о платных услугах;

- совершенствовать лицензионное законодательство, в том числе внести изменения в статью 18 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» и пункт 3 постановления Правительства Российской Федерации от 21.11.2011 № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности», предусматривающие замену процедуры переоформления лицензии в связи с появлением новых адресов мест осуществления деятельности на процедуру оформления лицензирующим органом субъекта Российской Федерации приложений к лицензии на новые адреса мест осуществления деятельности, без изменения реквизитов самой лицензии и без необходимости предоставления оригинала лицензии в лицензирующий орган, внести изменения в подпункт «в» пункта 4 Положения о лицензировании медицинской деятельности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16.04.2012 № 291, в части отмены предъявляемого к соискателю лицензии на осуществление медицинской деятельности требования о наличии у руководителя медицинской организации, заместителей руководителя медицинской организации, ответственных за осуществление медицинской деятельности, руководителя структурного подразделения иной организации, ответственного за осуществление медицинской деятельности, высшего медицинского образования, послевузовского и (или) дополнительного профессионального образования, предусмотренного квалификационными требованиями к специалистам с высшим и послевузовским медицинским образованием в сфере здравоохранения, сертификата специалиста, а также дополнительного профессионального образования и сертификата специалиста по специальности «организация здравоохранения и общественное здоровье».

2.3. Развитие конкуренции в сфере информационных технологий

2.3.1. Характеристика состояния конкуренции в сфере информационных технологий на примере рынков программного обеспечения

Постоянное возрастание роли и значения информационных технологий, безусловно, способствует развитию конкуренции. Товарные рынки информационных технологий, как правило, являются низкоконцентрированными,

представляя собой рынки с большим количеством игроков. В то же время, существует и ряд рынков с ярко выраженными лидирующими компаниями — это рынки микропроцессоров (Intel и AMD), операционных систем для персональных компьютеров (Microsoft и Apple).

Согласно подсчетам шведской компании Ericsson Mobility Report, в 2014 году в мире насчитывалось 2,6 млрд. обладателей смартфонов, а в первом квартале 2015 года доля «умных» гаджетов в общем объеме продаж мобильных телефонов составила 75%. К 2020 году, по их же прогнозу, на Земле будет 26 млрд. устройств с доступом к интернету и 6,1 млрд. пользователей смартфонов. Это приведет к быстрому развитию мобильного интернета, к которому через пять лет будет подключено 90% территории планеты. При этом 80% новых подключений к мобильной сети придется на развивающиеся страны, где пользователи уже сегодня активно скупают дешевые устройства.

Сложившиеся условия, а именно появление на рынке доступных смартфонов и развитие мобильного широкополосного доступа – определяют привлекательность рынка программного обеспечения для мобильных абонентских устройств.

Стоит отметить, рынки программного обеспечения имеют ряд особенностей, которые определяют поведение игроков на рынке и имеют важное значение для методов антимонопольного контроля.

Во-первых, программное обеспечение является объектом интеллектуальной собственности, характеризуется нематериальностью, нулевой стоимостью тиражирования и тем, что потребительская ценность мобильного программного обеспечения (далее также ПО) появляется только в связанности с пользовательским оборудованием (в данном случае - мобильным устройствами).

Во-вторых, характерной чертой рынка программного обеспечения является широкий спектр способов распространения товара: «коробочные» продажи, предоставление возможности скачивания с использованием сети Интернет, периодическое обновление, предустановка на пользовательское оборудование, иное – каждый производитель с учетом назначения программного обеспечения и характеристик потребителей выбирает тот или иной способ распространения ПО.

В-третьих, на рынках программного обеспечения существуют различные способы монетизации деятельности производителей ПО.

Указанные отличительные особенности рынков программного обеспечения учитываются антимонопольным органом как при исследовании настоящих рынков, так и при выборе оптимального способа восстановления условий конкуренции, если они были нарушены.

Рост популярности мобильных устройств по состоянию на настоящее время определил лидеров данной отрасли: Apple со своей проприетарной системой iOS и Google с системой Android - специализированной расширяемой операционной системой (далее также ОС) для мобильных устройств, основанной на ядре

операционной системы Linux и системных библиотеках, правами на которую обладает корпорация Google.

В отличие от системы, разрабатываемой Apple, установка Android возможна на смартфоны и планшетные компьютеры, производимые целым рядом вендоров. Высокая популярность операционной системы Android и распространенность мобильных устройств под ее управлением способствовали развитию отрасли разработки мобильных приложений.

Крупные, средние и малые софтверные компании, индивидуальные разработчики, отдельно взятые программисты стали все более активно создавать самые разнообразные приложения для операционной системы Android. Действительно, легкость монетизации и эффективный канал дистрибуции – магазин приложений Google Play, предустановленный на большинстве устройств с Android «на борту» дали возможность зарабатывать и завоевывать популярность среди пользователей десяткам тысяч разработчиков. Так, по данным независимых аналитических агентств, Google за 2014 год удалось догнать и даже перегнать Apple: согласно статистике Appfigures, количество приложений в каталоге App Store составило на конец года 1,21 млн, а Play Store — 1,43 млн.

Приложения, которые можно найти в Google Play, позволяют выполнять самые разные задачи и служат самым разнообразным целям: от игр и фоторедакторов до офисных программ и онлайн-навигации. При этом, при покупке смартфона или планшетного компьютера под управлением ОС «Android», пользователи совместно с магазином приложений Google Play, как правило, получали набор неудаляемых приложений, разработанных американской корпорацией Google Inc. Несмотря на возможность из деактивации (отключение работы в фоновом режиме), они продолжали занимать часть постоянной памяти телефона и периодически активировались после проведения очередного обновления операционной системы.

Итак, выбор канала распространения магазина приложений Google Play – предустановка ПО на мобильные устройства на стадии производства – показал свою эффективность.

24 ноября 2014 года отечественные СМИ сообщили о том, что производитель смартфонов Explay отказался от сотрудничества с «Яндексом». Как указывали представители российского поискового гиганта, последние годы Google последовательно усложняет распространение конкурирующих поисковых и других сервисов на мобильных устройствах под управлением Android и в браузере Google Chrome.

В ФАС России поступило заявление «Яндекса» о наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства в действиях американской корпорации, а также ее российской и ирландской дочерних компаний.

20 февраля 2015 года, Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) возбудила дело в отношении Google Inc., Google Ireland Limited и ООО «Гугл» по признакам нарушения антимонопольного законодательства.

Дело о нарушении антимонопольного законодательства в отношении Google и его значение для правоприменительной практики

В действиях Google на момент возбуждения дела усматривались признаки нарушения части 1 статьи 14 Закона о защите конкуренции.

В ходе рассмотрения дела, с учетом результатов анализа товарного рынка было установлено, что в действиях корпорации Google содержатся также и признаки нарушения части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

Анализ рынка был проведен с использованием верифицированных данных различных источников информации и с учетом, в том числе рыночного контекста, определение которого стало возможным благодаря постоянному мониторингу антимонопольным органом товарных рынков информационных технологий.

В последние годы изменилась операционная система, которая наиболее часто устанавливается на смартфонах. Прежний лидер, операционная система Symbian, в 2011 г. уступила место новому лидеру - ОС Android, доля которого начиная с 2012 г. стала устойчиво превышать 50%. В России преобладание ОС Android началось в 2012 г., окончательно установилось в 2013 г., и доля этой ОС составила 86% в 2014 году.

Кроме того, в 2013 году сменилась и операционная система, которая наиболее устанавливалась на планшетных компьютерах, больше продаваемых на территории Российской Федерации. Прежний лидер, Apple iOS, уступила место ОС Android, доля которой, начиная с того же 2013 года, стала устойчиво превышать 50%.

Само определение границ товарного рынка с учетом особенностей товарного рынка программного обеспечения являлось нетривиальной задачей. Исходя из способа распространения мобильного ПО – магазина приложений и неразрывной связанности мобильного ПО с пользовательским оборудованием круг приобретателей был определен как производители мобильных устройств — смартфонов и планшетных компьютеров под управлением ОС Android, которые предустанавливают магазин приложений для повышения потребительской привлекательности своего товара – мобильных абонентских устройств.

Результаты опросов производителей мобильных устройств и их покупателей показали, что в России мобильные устройства продаются только с предустановленными на них магазинами приложений.

Очевидно, что потребности производителей мобильных устройств производны от потребностей потребителей их продукции – без потребности последних в магазинах приложений производители мобильных устройств не стали бы их предустанавливать.

Причинами, определяющими потребительскую ценность и функциональное назначение магазинов приложений являются следующие:

- магазины приложений предоставляют дополнительные функции/гарантии для конечных пользователей в части поиска приложений, наличия рейтингов, отзывов других пользователей. Кроме того, пользователям гарантируется защита от вирусов, недопустимых/неэтичных приложений, предоставляются обновления приложений;

- самостоятельная установка приложений используется пользователями значительно реже по сравнению с загрузкой приложений из магазина приложений;

- самостоятельная загрузка приложений пользователями (т.е. не через магазины приложений) требует более серьезных технических знаний, чем требуются для использования магазина приложений. В частности, пользователям требуется изменить настройки мобильного устройства таким образом, чтобы разрешить установку приложений «из неизвестного источника».

Таким образом, в ходе рассмотрения дела установлено, что для магазинов приложений самым распространенным каналом является предустановка на мобильные устройства.

Данный канал распространения является самым применяемым, так как наиболее эффективен.

Определение географических границ анализа рынка также было достаточно сложной методологической задачей.

Как упоминалось выше, рынки программного обеспечения характеризуются разнообразием способов распространения и ничтожной стоимостью копирования (тиражирования).

Основные производители мобильных устройств на базе ОС Android базируются в Южной Корее (Samsung, LG), Тайване (HTC, ASUS), США (Motorola), Китае (Lenovo, RCA).

Разработчики предустанавливаемых магазинов приложений для ОС Android, локализованных для России, находятся в США (Google Play), Южной Корее (Samsung Apps) и Швейцарии (Yandex.Store).

Главным фактором, ограничивающим распространение предустанавливаемого магазина приложений, является язык его интерфейса и необходимость соблюдать требования национального законодательства. Соответственно, локализация ПО для Российской Федерации является свойством товара.

При этом ФАС России был сделан вывод о том, что производители предустанавливаемых магазинов приложений для ОС Android, локализованных для России, конкурируют друг с другом за производителей мобильных устройств вне зависимости от территории, на которой находятся одни или другие, что делает рынок предустанавливаемых магазинов приложений для ОС Android, локализованных для России, глобальным (выходящим за пределы территории Российской Федерации).

Изучение особенностей использования API, специфик функционирования мобильных сервисов, установление различий между Android Open Source Project и Android с предустановленными пакетами GMS и GPS, а также исследование многих других аспектов, верное определение необходимых параметров рынка позволило ФАС России установить, что рассматриваемый товарный рынок является рынком с неразвитой конкуренцией, на котором барьеры входа являются значительными.

Результаты анализа рынка показали, что корпорация Google имеет существенную рыночную власть, т.е. занимает положение, дающее ей возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке и смежных товарных рынках, в том числе устранять с этого товарного рынка (этих товарных рынков) других хозяйствующих субъектов и (или) затруднять доступ на этот товарный рынок (эти товарные рынки) другим хозяйствующим субъектам. Доминирующее положение Google дает возможность влиять на отношения с производителями мобильных устройств.

ФАС России было установлено, что Google требует от производителей мобильных устройств совместно с магазином приложений Google play обязательно предустанавливать иные приложения Google, включая виджет поиска, настройку строки поиска в браузере Google Chrome, а также размещать их на оговоренных позициях на экранах мобильных устройств.

При этом Google требует не предустанавливать программное обеспечение других производителей, аналогичное мобильному ПО Google, предустановленному на мобильных устройствах.

Фактически Google не только обеспечивает для своих продуктов приоритетные места размещения, увеличивая тем самым частоту использования ПО, но и прямо закрывает для других производителей, в числе которых находится Яндекс, самых эффективный канал распространения – предустановку.

14 сентября 2015 года, по итогам рассмотрения дела ФАС России признал Google Inc. Google Ireland Ltd. (далее Google) нарушившими часть 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции (злоупотребление доминирующим положением).

В ходе рассмотрения дела ФАС России установил, что нарушение антимонопольного законодательства выразилось в предоставлении контрагентам - производителям мобильных устройств для предустановки на мобильные устройства, предназначенные для введения в оборот на территории Российской Федерации, под управлением операционной системы Android (мобильные устройства), магазина приложений Google Play при условиях, включающих в себя обязательную предустановку приложений Google, а также его поисковой системы и их обязательного размещения на приоритетных позициях на домашней странице устройства.

Кроме того, действия Google приводили к запрету на предустановку иных приложений других разработчиков.

При этом, рассмотрев все обстоятельства дела, ФАС России решил прекратить рассмотрение дела в отношении ООО «Гугл», а также прекратить рассмотрение дела о нарушении Google части 1 статьи 14 ФЗ «О защите конкуренции» (недобросовестная конкуренция) – так как действия Google, приводящие к ограничению конкуренции, определены его доминирующим положением на рынке предустанавливаемых магазинов приложений, локализованных для России.

Вместе с тем ФАС России было установлено, что к рассматриваемой ситуации применяются положения антимонопольного законодательства, устанавливающие запрет на злоупотребление доминирующим положением, в полном объеме.

Пакет приложений Google (GMS) объединяет в себя три группы составляющих (непосредственно магазин приложений Google; ряд дополнительных приложений (прикладных программ); а также набор системных библиотек Google Play Services), которые решают задачи в различных предметных областях. Каждая указанная программа выполняет свою собственную законченную функцию и их система не образует программный комплекс, по этой же причине GMS не является составным произведением с позиции статьи 1260 ГК РФ.

Самостоятельным объектом исключительных прав является каждая конкретная программа для ЭВМ (приложение), осуществление исключительных прав на которые охватывает только действия по использованию данной программы, но не весь процесс коммерческой деятельности, связанный в том числе с ним.

Соответственно, в предмет договора, оформляющего предоставление права использования программы для ЭВМ, может включаться только описание пределов использования программы. Любые иные вопросы взаимоотношений сторон, которые также может урегулировать лицензионный договор, будут выходить за пределы лицензионных правоотношений. Эта позиция основана на положениях применимого гражданского законодательства и поддерживается судебной практикой.

Положения части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции не распространяются на действия в отношении товара, произведенного с использованием исключительных прав на объекты интеллектуальной собственности. Однако, рассматриваемые действия Google в первую очередь относились к запрету на производство и продажу устройств производителями в случае, если они не соблюдают все ограничительные практики, применяемые Google.

Более того, в рассматриваемой ситуации речь шла об ограничениях и запретах, которые были установлены Google в отношении программ для ЭВМ, разработанных третьими лицами (как то: запрет предустановки программ

конкурентов Google)) – т.е. на действия, совершаемые в отношении объектов, право на использование которых не предоставляется по договору.

По результатам рассмотрения дела Google было выдано предписание, согласно которому компании необходимо в течение месяца скорректировать договоры с производителями мобильных устройств – исключить из соглашений антиконкурентные требования, ограничивающие возможность предустановки приложений и сервисов других разработчиков.

В результате разработчики приложений получат возможность предустанавливать свое ПО на мобильные устройства, а пользователи мобильных устройств под управлением ОС «Андроид», распространенных на территории РФ, будут проинформированы о деактивации предустановленных приложений Google, изменении поисковой машины в браузере Google Chrome, возможности установки иного виджета поиска и установки иных приложений, аналогичных входящим в пакет GMS, а также смены расположения иконок на экране устройства в форме уведомления, которое должно быть выведено на экран мобильного устройства.

Рассмотрение дела в отношении Google способствовало развитию международного взаимодействия. Так, 1 сентября в закрытом режиме был проведен сеанс ВКС между российским и европейским антимонопольными ведомствами.

В ходе онлайн-встречи были затронуты аспекты параллельно проходящих в России и в Европе разбирательств в отношении корпорации Google. Имеющиеся различия в сроках рассмотрения дел и процессуальных сторонах расследований не помешали сторонам прийти к выводу о том, что суть претензий органов к Google примерно одинакова.

В рамках актуализированного плана председательства Российской Федерации в БРИКС в 2015-2016 годах, утвержденного Президентом Российской Федерации, 28 апреля 2015 года на базе Генерального консульства Российской Федерации в г. Сидней (Австралия) состоялась международная встреча глав конкурентных ведомств стран БРИКС. Заместитель руководителя ФАС России Андрей Цыганов затронул тему о значимых антимонопольных расследованиях, оказавших существенный эффект на состояние конкуренции в России в последнее время. Среди них было, в том числе описано дело в отношении Google. Было предложено объединить усилия стран БРИКС при проведении подобных расследований.

Также Андрей Цыганов провел переговоры с делегацией Национальной комиссии по развитию и реформам Китая (NDRC) во главе с господином Чжан Ханьдун, генеральным директором Бюро по надзору за ценами и антимонопольного регулирования. В ходе встречи он подчеркнул, что для ограничения и устранения конкуренции особую сложность представляют именно такие дела, связанные с использованием прав на объекты интеллектуальной собственности.

2.3.2. Проблемы и предложения в части развития конкуренции в сфере информационных технологий

Рынки информационных технологий (далее – рынки ИТ), в частности — рынки программного обеспечения (далее – рынки ПО), имеют особенности функционирования, что, по мнению ФАС России, необходимо учитывать как при проведении анализа товарного рынка, так и при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства и при определении штрафа, предусмотренного КоАП.

Также часть специфики, характерной для функционирования рынков ПО, приобретают рынки товаров, работ, услуг, на которых отдельные процессы реализации товара (как минимум, визуализация и предложение о продаже, осуществляется в сети Интернет.

В качестве примеров функционирования таких рынков, влияние которых уже сейчас можно оценить как существенное, можно привести деятельность интернет-магазинов, включая иностранные интернет-магазинов, деятельность он-лайн агрегаторов услуг такси, деятельность он-лайн аргегаторов по бронированию, заказу билетов на пассажирские перевозки (авиа, жд), гостиничных услуг, туристических услуг (экскурсии).

Представляется, что роль сети Интернет в предоставлении товаров, работ и услуг несет в большей степени позитивные изменения как для потребителей, так и для рынков в целом, и правоприменение, в том числе антимонопольного законодательства, не должно препятствовать развитию таких рынков.

Учитывая все более возрастающую степень влияния интернет-агрегирования на рынки товаров, работ, услуг предлагаем разработать политику ФАС России по рассмотрению вопросов, связанных с определением роли он-лайн агрегаторов на соответствующих товарных рынках, а также сформировать основные подходы антимонопольного регулирования, связанного с функционированием он-лайн агрегаторов.

Исходя из изложенного, специфика функционирования рынков ИТ (в том числе ПО), а также связанная с использованием сети Интернет новая сепцифика иных товарных рынков требует изменений в Приказ ФАС России от 28.04.2010 № 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» (далее - Приказ № 220), которые установят более широкий спектр методов определения продуктовых, географических границ товарного рынка, определения барьеров входа на товарный рынок, определения состава продавцов и покупателей, объема товарного рынка и определения долей продавцов на рынке. При этом следует учитывать следующие обстоятельства:

- интернет-магазины и онлайн-агрегаторы осуществляют продажу/дистрибуцию широкого ассортимента различных товаров, работ, услуг и не обязательно специализируются на определенных категориях продукции;

- интернет-магазины могут принадлежать различным категориям лиц: юридическим, физическим или индивидуальным предпринимателям. В свою очередь, указанным категориям лиц может принадлежать любое количество Интернет-магазинов, зарегистрированных как на территории Российской Федерации, так и на территории других государств, в которых разрешена открытая регистрация доменных имен любых уровней. Территориальная принадлежность доменной зоны, в которой зарегистрирован домен Интернет-магазина, может не совпадать с территориальной принадлежностью лица, осуществляющего торговлю через Интернет-магазин;

- расчет выручки по интернет-магазинам в разных странах происходит в различных валютах, при этом необходимо приведение выручки по многим Интернет-магазинам к валютному курсу на определенную дату;

- у интернет-магазинов существуют различные условия и способы доставки товаров, отвечающие потребностям различных категорий пользователей, что создаст сложности при учете взаимозаменяемости услуг Интернет-торговли.

- лица, осуществляющие торговлю через интернет-магазины, находятся в юрисдикциях различных государств и, соответственно, у них отсутствует обязанность предоставления информации по запросу ФАС России.

Вместе с тем, в мировой практике исследования товарных рынков широко распространено использование материалов исследований, подготовленных информационно-консалтинговыми агентствами. Представляется целесообразным также применять такую практику в Российской Федерации.

Помимо вышеуказанных проблемных аспектов, существуют и другие сложности при подсчете долей на соответствующих товарных рынках, а именно:

- специфика электронной торговли заключается в том, что с помощью современных информационных систем можно не только заключать сделки путем электронного обмена данными, но и передавать от продавца к покупателю непосредственно сам товар (программы для ЭВМ, информацию и т.п.), представленный в цифровом виде. Кроме того, стоимость тиражирования такого товара близка или стремится к нулю, что позволяет практически неограниченно увеличивать «натуральные объемы» производства продукции, а равно и стремительно оперировать ценовыми характеристиками предлагаемого товара. Так, распространена практика, когда партнеры/дистрибьюторы разработчика программного обеспечения наделены правом генерировать лицензии, то есть, по сути, самостоятельно «производить товар». Вместе с тем, существуют и такие виды лицензий, когда одна лицензия охватывает целую организацию, либо некоторые отрасли (например, образования) получают большое количество лицензий вообще бесплатно;

- магазины, «размещенные» в сети Интернет, предлагают свои товары по всему миру. Например, в электронном магазине, зарегистрированном в качестве юридического лица на территории какой-либо страны, предлагаются к продаже товары, маркированные товарным знаком, права на который могут принадлежать

другому лицу в другой стране/странах. При этом, товарный знак может принадлежать и мультинациональной корпорации, ведущей свою деятельность по всему миру. Продавец магазина отчисляет процент от прибыли своему непосредственному контрагенту, который в свою очередь работает с другим контрагентом – партнером, дистрибьютором, дилером, реселлером и т.п. владельца товарного знака – мультинациональной корпорации. Мультинациональная корпорация при этом не собирает данные по продажам ее товара в тех или иных магазинах, размещенных в сети Интернет, и зарегистрированных в различных страновых доменах и юрисдикциях, а также высылающих товар конечному потребителю по почте. Конечный потребитель в большинстве случаев имеет право зарегистрировать свою покупку у владельца товарного знака, но чаще всего этого не делает;

- отдельной проблемой является учет на товарном рынке открытых лицензий (например, GNU GPL). В частности, расширяется использование свободного программного обеспечения, во многих случаях являющегося бесплатным, доступным для неограниченного скачивания неограниченным кругом лиц, иногда в виде комплектов программного обеспечения для решения отдельных задач (например, офисное ПО). Установка, использование такого ПО, его доля среди конечных потребителей – показатели, выводимые только лишь на основе экспертной оценки;

- мировыми IT-экспертами отмечается взрывообразный рост «облачных» технологии. Это означает, что пользователи не устанавливают программный продукт непосредственно на вычислительном устройстве, а пользуются услугами провайдера. При этом им могут быть одновременно доступны бухгалтерские, офисные, производственные и иные приложения. Кроме того, для рядового потребителя доступны онлайн-технологии, когда, например, произвести расчеты или подготовить офисный документ можно непосредственно в сети Интернет, а получившийся в результате файл выгрузить на свой компьютер.

Важнейшим аспектом, который следует учитывать при осуществлении антимонопольного контроля на рынках ИТ, является многообразие способов монетизации бизнеса.

В отличие от сложившихся рынков товаров, работ, услуг, на рынках ИТ монетизация чаще всего происходит не на рынке определенного товара, который поставляется потребителям, а на другом рынке. При этом рынок, на котором будет происходить монетизация, можно определить как «смежный», но при условии однозначного его описания.

Сложностью является тот факт, что получение дохода на описанном смежном рынке невозможно выделить в части, относящейся к реализации определенного товара — как правило, это монетизация нескольких разработок одновременно.

Также, стратегия компании может предусматривать отложенный по времени результат от реализации конкретного ИТ-решения или ПО, выходящий за пределы одного года.

Примером является стратегия монетизации бизнеса ответчика по делу о нарушении антимонопольного законодательства — Google. Товар, на рынке которого установлено правонарушение, предоставлялся потребителю бесплатно, при этом отношения продавца и потребителя достигнуты за пределами территории Российской Федерации. Монетизация реализации магазина приложений Google play осуществляется несколькими способами, отложенными по времени, в том числе путем реализации контента, путем размещения рекламных сообщений (в различной форме) как вместе с реализацией контента, так и на отдельных приложениях (не Google play), которые потребитель (уже на территории Российской Федерации) просматривает на своем аппаратном устройстве.

Исходя из изложенного, ФАС России предлагает рассмотреть вопрос о внесении изменений в КоАП в части определения возможности учета дохода, полученного на смежном рынке.

В дополнение к изложенному ФАС России полагает, что решению вышеуказанных задач могут может эффективно способствовать проведение ряда научно-исследовательских работ, ориентировочными темами которых могут являться:

- разработка методики определения барьеров входа на товарные рынки в сети Интернет (платежные системы, услуги поисковых систем в сети Интернет, Интернет-магазины, онлайн игры, социальные сети);

- разработка методических рекомендаций для обоснования взаимозаменяемости высокотехнологичных товаров в сфере информационных технологий;

- разработка методики расчета объемов товарных рынков в сети Интернет (платежные системы, услуги поисковых систем в сети Интернет, Интернет-магазины, онлайн игры, социальные сети).

2.4. Конкурентные аспекты развития железнодорожного транспорта

(ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА, ПРОБЛЕМЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ НА ПРИМЕРЕ ОТДЕЛЬНЫХ ТОВАРНЫХ РЫНКОВ)

2.4.1 Конкуренция в сфере грузовых железнодорожных перевозок

В результате реформирования федерального железнодорожного транспорта в его структуру входят:

- ОАО «РЖД», которое является владельцем инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования и единым общесетевым грузовым перевозчиком на железнодорожном транспорте общего пользования. Необходимо отметить, что на протяжении определенного времени существовало большое количество лицензированных перевозчиков, но, фактически грузовые железнодорожные перевозки осуществляло только ОАО «РЖД»;

- грузовые организации-операторы, владеющие вагонами и оказывающие услуги по предоставлению вагонов грузоотправителям под перевозки грузов (более 700 компаний операторов; 20 крупных компаний операторов);

- организации-перевозчики, осуществляющие дальние пассажирские перевозки (ОАО «Федеральная пассажирская компания» (далее – ОАО ФПК, ОАО «Гранд Экспресс», ЗАО «ТрансКлассСервис», ОАО «Пассажирская компания «Сахалин», ООО «Тверской экспресс»);

- организации-перевозчики, специализирующиеся на пригородных пассажирских перевозках (в настоящее время на сети железных дорог функционирует 25 таких организаций).

Кроме того, на железнодорожном транспорте осуществлялась корпоратизация непрофильных сфер деятельности путём создания дочерних предприятий. В результате следующие виды деятельности железнодорожной индустрии в России были корпоратизированы:

- предприятия по ремонту подвижного состава (включая вагоноремонтные депо) и производству запасных частей и других изделий для железнодорожного транспорта, за исключением тех, которые являются монополиями в этих сферах;

- общестроительные подрядные организации. Специализированные подрядные организации (мосто-тоннельные, по строительству линий сигнализации и связи, энергомонтажные и т.п.), как правило, сохраняются в составе ОАО «РЖД»;

- предприятия и подразделения сельского хозяйства;

- иные предприятия и объекты непрофильных сфер деятельности.

Важно отметить, что одновременно с корпоратизацией в российской железнодорожной индустрии происходят процессы приватизации.

Так, например, ещё до 2004 года были приватизированы железнодорожные пути необщего пользования, принадлежащие промышленным предприятиям железнодорожного транспорта, и маневровые локомотивы. Начиная с 2004 года, приватный парк грузовых вагонов увеличился с 25 до 95%.

В настоящее время в контексте изменения структуры железнодорожной отрасли в России обсуждаются следующие инициативы:

- развитие конкуренции среди независимых грузовых перевозчиков по типу «за маршрут» и «на маршруте»;

- приватизация непрофильных сфер деятельности ОАО «РЖД»;

- инициатива ФАС России о создании Совета рынка в сфере грузовых перевозок;

- начиная с 2015 года становление международной конкуренции между перевозчиками в рамках Евразийского экономического союза.

В части грузовых железнодорожных перевозок необходимо отметить, что за последние несколько лет сложилась устойчивая тенденция оттока грузов с железнодорожного транспорта. С 2012 года объемы перевозок ежегодно снижаются на 1-4%, совокупное падение относительно 2007 года составило более 11%. Наибольший отток произошел в сегментах минерально-строительных грузов (-30% к уровню 2007-2008 года), сырья и продукции черной металлургии (от -8 до -18%), хлебных и лесных грузов (падение более 30% к уровню 2007 года). В последние три года существенно сократились объемы перевозок нефтяных грузов. Структура погрузки изменяется в пользу таких грузов, как уголь, доля перевозок которого выросла с 21% в 2007 году до 26% в 2015 году. В 2015 году погрузка грузов погрузка на сети ОАО «РЖД» составила 1 млрд 214,5 млн тонн, что на 1% меньше, чем за предыдущий год.

На рынке грузовых железнодорожных перевозок отсутствует выстроенная система взаимоотношений участников рынка, и, как следствие, железнодорожный транспорт имеет недостаточную конкурентоспособность.

Зачастую участники рынка грузовых железнодорожных перевозок не могут принять консолидированное решение по ключевым вопросам: баланс парка вагонов; стандарты оказания услуг; функций каждого из участников рынка.

В сложившиеся ситуации целесообразно выработать правила рынка железнодорожных перевозок, учитывающие интересы всех участников: грузоотправителей, операторов подвижного состава, предприятий промышленного железнодорожного транспорта, ОАО «РЖД» и производителей подвижного состава, и создать, в том числе систему прогнозирования баланса подвижного состава и ценообразования на базе коммерческой инфраструктуры рынка.

В 2015 году ФАС России продолжал реализацию поручения В.В. Путина от 24.01.2012 № ВП-П9-1пр, которое содержало следующее указание: «в целях координации работы и обеспечения баланса интересов участников рынка железнодорожных перевозок необходимо создать саморегулируемую организацию, аналогичную «Совету рынка», который действует в сфере электроэнергетики».

ФАС России в целях исполнения поручения Президента Российской Федерации В.В. Путина № ВП-П9-1ПР от 24.01.2012 в 2013 году создана рабочая группа при Экспертном совете по железнодорожному транспорту при ФАС России для рассмотрения вопросов в рамках реализации поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по формированию коммерческой инфраструктуры рынка в сфере железнодорожного транспорта.

В 2013-2015 годах проведено 11 заседаний рабочей группы. Членами рабочей группы в соответствии с решениями рабочей группы при Экспертном

совете по железнодорожному транспорту при ФАС России для рассмотрения вопросов в рамках реализации поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по формированию саморегулируемой организации рынка в сфере железнодорожного транспорта разработан соответствующий сайт: http://kirrail.org.

На сайте представлена модульная разбивка сайта: модуль – «Размещение подвижного состава на путях необщего пользования» (http://kirrail.org/otstoy-vagonov), модуль – «Купля/продажа деталей грузовых вагонов» (http://casts.kirrail.org); модуль – «Организованные торги по предоставлению вагонов», модуль – «Терминальных услуг», модуль – «Регулярных грузовых поездов», модуль – «Локомотивная тяга», др.

В настоящее время на сайте реализовано следующие очереди проекта: модуль «Размещение подвижного состава на путях необщего пользования»; модуль «Купля/продажа деталей грузовых вагонов»; модуль «Информирование владельца вагона об отказе грузоотправителя от вагона»; модуль «Контейнерные стоки», модуль «Страхование».

Также ФАС России на базе ЗАО «СПбМТСБ» ведет работу по запуску регулярных грузовых поездов по перевозке нефтепродуктов.

Для повышения конкуренстноспособности железнодорожного транспорта одним из инструментов является гибкое тарифное регулирование. Начиная с 2013 года с учетом норм Договора о Евразийском экономическом союзе (далее – Договор о ЕАЭС), организации железнодорожного транспорта имеют право изменения тарифов в рамках и в порядке, установленных федеральным органом исполнительной власти в сфере государственного регулирования тарифов на железнодорожном транспорте.

В сфере грузовых железнодорожных перевозок в 2015 году ФАС России продолжена практика применения субъектом регулирования индексов к действующим тарифам в рамках ценовых пределов (от минус 12,8 % до плюс 13,4 % к Прейскуранту № 10-01; при этом на расстояние с развитой межвидовой конкуренцией до 1100 км скидка к тарифу может составлять до 21,5 %).

В 2015 г. принято ОАО «РЖД» принято 17 тарифных решений:

- на 2015 г. 10 понижающих коэффициентов: на 40-фут. универсальные контейнеры с/на Усть-Лугу (- 6 %); руда медная (-12,8 %); руда медно-цинковая (-12,8 %); газовый конденсат (-6 %); СУГ (пропан, бутан, изобутан) (-10 %); крупнотоннажные универсальные контейнеры (от – 2% до – 7,2 % в зависимости от направления и типа перевозки); строительный песок (-12,8 %; перевозка не осуществлялась); медный концентрат (-12,8 %); железорудный концентрат (-21,5%); перевозки металлургической продукции (-6 %);

- 3 понижающих коэффициента с 2014 г. переходящие на 2015 г.: 40-фут. универсальные контейнеры с/на Забайкальск (-12,8 %); автомобили легковые (-12,8 %); термические контейнеры (-21,5 %; перевозки не осуществлялись);

- на 2015 г. 3 повышающих коэффициента: уголь энергетический (+1,3 %); газы энергетические (+13,4 %); дизельное топливо (+ 7,4 %);

- с 2015 г. на срок не более 2х лет 1 повышающий коэффициент на перевозки всех грузов на экспорт (за исключением угля) (+13,4 %).

Вместе с тем, с учетом анализа грузооборота ФАС России в 2015 году на 2016 год принята номинальная индексация тарифов на перевозки грузов и услуги инфраструктуры составит в 2016 году 9%. Изменение тарифной нагрузки по конкретным видам грузов будет отличаться от указанного параметра в результате более активного применения ОАО «РЖД» гибких тарифных решений в рамках ценовых пределов для обеспечения прироста выручки за счет возврат грузов на железнодорожный транспорт.

Для этого в 1 квартале 2016 года в нормативную базу ФАС России будут внесены изменения, расширяющие нижнюю границу применения ценовых пределов до -25% на расстояние до 3000 км при сохранении верхней границы на уровне +13,4%, а также максимально упрощающие и делающие более прозрачными критерии и процесс предоставления ОАО «РЖД» скидок грузоотправителям в рамках ценовых пределов.

Скидки с тарифов Прейскуранта 10-01 в первую очередь должны быть предоставлены в остро конкурентных с другими видами транспорта сегментах таких, как на перевозка строительных материалов, металлов, нефти, нефтепродуктов, зерна и прочих грузов, поставляемых в основном на внутренний рынок.

Таким образом, эффективная ставка прироста среднесетевого тарифа ОАО «РЖД» на грузовые железнодорожные перевозки в 2016 году не должна превысить 7,5%, а финансовый план ОАО «РЖД» должен быть исполнен по доходам в утвержденной объеме.

Особое внимание ФАС России будет уделено вопросам своевременности и объективности предоставления скидок.

Также в 2015 году в целях повышения эффективности функционирования ОАО «РЖД» и повышения его конкурентоспособности ФАС России совместно с ОАО «РЖД» организована работа по приоритетным направлениям: повышение эффективности закупочной деятельности и управления ДЗО, оптимизация инвестиционных расходов, сокращение избыточных затрат социального характера. Планируется в 2016 году переход к формированию финансовой и регуляторной отчетности компании по центрам финансовой ответственности.

В части функционирования операторов грузовых вагонов целесообразно отметить, что на конец 2015 года парк вагонов Российской Федерации составлял 1 млн. 160 тыс. вагонов. Структура парка крупнейших грузовых операторов российских грузовых вагонов распределилась следующим образом:

№	Название компании	Парк в управлении, тыс. ед.
1	UCL Rail	193,0
2	АО «Федеральная грузовая компания»	163,6
3	«Globaltrans Investment plc»	57,9
4	ЗАО «Нефтетранссервис»	56,8
5	ГК «РТК»	52,8
6	ООО «Трансойл»	40,1
7	ООО «УВЗ-Логистик»	32,3
8	ООО «Газпромтранс»	30,0
9	ОАО «Трансконтейнер»	26,3
10	ОАО «ХК «Новотранс»	26
11	ООО «ТрансГрупп АС»	23,5
12	ОАО «СГ-Транс»	20,6
13	ЗАО «СИБУР-Транс»	20,1
14	Rail Garant	17,9
15	ООО «Мечел-транс»	13,5
16	Группа «Трансгарант»	13,2
17	ООО «Запсиб-Транссервис»	12,9
18	ЗАО «Евросиб СПб - Транспортные системы»	12,6
19	ЗАО «Спецэнерготранс»	12,2
20	ООО «ИСР Транс»	10,4

Развитие услуги предоставления подвижного состава и конкуренция операторов позволило снизить ставку предоставления вагонов. В 2015 году средняя ставка предоставления универсального вагона составляла 500 руб. за вагон в сутки, что на 58 % ниже средних ставок уровня 2012 года.

Парк вагонов за последние несколько лет обновился, средний возраст универсального вагона 14,7 лет – один из самых лучших показателей в мире.

В 2014 году в России было построено 54,5 тыс. грузовых вагонов, что ниже показателя 2013 года на 10%. Приказом Минтранса России от 25.12.2015 № 382 внесены изменения в Правила технической эксплуатации железных дорог Российской Федерации, утвержденные приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 21 декабря 2010 г. № 286, согласно которым не допускается включать в поезда, следующие по инфраструктуре железнодорожного транспорта общего пользования во всех видах сообщения груженые грузовые вагоны, в отношении которых после 1 января 2016 г. выполнены работы по продлению сроков их службы или модернизации с продлением сроков их службы.

Количество вагонов срок службы которых истек в 2015 году составило 95 тыс., в 2016 году срок службы истекает еще у 75 тыс. вагонов.

№	Тип подвижного состава	По годам выбытия по сроку службы			
		Количество вагонов на сети, на 27.11.2015	**Просрочено сроком службы по состоянию на 27.11.2015**	**2015**	**2016**
1	Крытые универсальные и специализированные	65332	2339	416	2566
2	Платформы универсальные и специализированные	67370	16015	537	5910
3	Полувагоны универсальные и специализированные	515410	23129	2945	43852
4	Цистерны	282954	19346	1292	10003
5	Изотермические	4946	1146	78	749
6	Зерновозы	38931	85	11	832
7	Минераловозы	34298	1400	182	2316
8	Цементовозы	27854	2661	281	2218
9	Фитинговые	42787	265	41	930
10	Прочие всего	80510	20902	1805	5084
Общий итог		**1160392**	**87290**	**7588**	**74460**

Таким образом, количество выбытия вагонов в 2015 г. (94878 шт.) превысит количество производства вагонов в 2014 г. (54556 шт.), что составляет 57% от количества выбытия вагонов.

Необходимость списания в 2015-2016 гг. 170 тыс. исправных грузовых вагонов может привести к дефициту грузовых вагонов, что приведет увеличению стоимости их предоставления под погрузку, а также загруженности железнодорожных путей вагонами срок службы которых истек в ожидании утилизации, что в совокупности влечет риски нарушения стабильности работы железнодорожного транспорта.

В 2016 году планируется работа с операторами, иными участниками рынка по формированию Совета рынка, и формированию на данной площадке стандартов оказания услуг, правил оказания услуг.

В части услуг текущего отцепочного ремонта грузовых вагонов (далее - ТОР), являющегося неотъемлемой частью перевозок грузов железнодорожным транспортом, необходимо отметить, что в рамках реализации структурной реформы железнодорожного транспорта к числу наиболее актуальных вопросов совершенствования тарифов на грузовые железнодорожные перевозки отнесена

разработка правил установления тарифов, применяемых в отдельном сегменте - предоставление услуг по выполнению ТОР.

В соответствии с Техническим регламентом Таможенного союза «О безопасности инфраструктуры железнодорожного транспорта» (ТР ТС 003/2011), утвержденным Решением Комиссии Таможенного союза от 15.07.2011 № 710 «О принятии технических регламентов Таможенного союза «О безопасности железнодорожного подвижного состава», «О безопасности высокоскоростного железнодорожного транспорта» и «О безопасности инфраструктуры железнодорожного транспорта», пункты текущего отцепочного ремонта отнесены к составным частям подсистем инфраструктуры железнодорожного транспорта и соответственно услуги, оказываемые на них, подлежат государственному регулированию. Указанный регламент вступил в силу 02.08.2014. Вместе с тем, услуги по ТОР оказываются владельцам/арендаторам приватных грузовых вагонов ремонтными предприятиями на основе договорных взаимоотношений: «заказчик-исполнитель».

До настоящего времени федеральными органами исполнительной власти с привлечением заинтересованных компаний не разработан ведомственный акт, определяющий перечень работ (услуг) по ТОР грузовых вагонов, выполняемому в условиях естественной монополии на пунктах технического обслуживания (ПТО), и подлежащих государственному тарифному регулированию. Не определен состав затрат, которые должны включаться в тариф.

С учетом сложных экономических условий, а также профицита грузовых вагонов в условиях падения объема перевозимых грузов вопрос оптимизации и регулирования стоимости ТОР является актуальным и требует решения.

Также для пользователей услугами железнодорожного транспорта являются важными **транспортные услуги, оказываемые на подъездных железнодорожных путях организациями предприятиями промышленного железнодорожного транспорта (ППЖТ).**

По экспертной оценке, в настоящее время на железнодорожных путях необщего пользования осуществляется погрузка и выгрузка примерно 80% всего объема грузов, перевозимых по железнодорожным путям общего пользования Российской Федерации. Участниками правоотношений в этой сфере являются грузоотправители, грузополучатели, владельцы железнодорожных путей необщего пользования, перевозчики, владельцы подвижного состава и инфраструктуры. С точки зрения антимонопольного законодательства, имеет значение, каким образом выстраиваются взаимоотношения владельцев путей необщего пользования с пользователями транспортных и услуг на подъездных железнодорожных путях - на предмет соответствия нормам Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции

Множественность лиц как на стороне исполнителей, так и на стороне пользователей услугами железнодорожного транспорта необщего пользования

существенно осложняет взаимодействие между ними на стадии согласования или в ходе исполнения договоров.

В ФАС России и УФАС России периодически поступают обращения по различным конфликтным ситуациям, в которых, по мнению заявителей, усматриваются признаки нарушения антимонопольного законодательства. Существующая в настоящее время система тарифного регулирования в сфере железнодорожного транспорта необщего пользования содержит определенные пробелы и противоречия, что не способствует урегулированности отношений владельцев железнодорожных подъездных путей с другими участниками рынка транспортных услуг.

До настоящего времени не определено понятие «транспортные услуги, оказываемые на подъездных железнодорожных путях организациями предприятиями промышленного железнодорожного транспорта», не конкретизирован перечень работ и услуг, которые входят в перечень транспортных услуг, оказываемых на подъездных железнодорожных путях, не урегулирован порядок введения регулирования на данные услуги.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, к сфере ведения которых отнесено регулирование тарифов на подъездных железнодорожных путях, в случае введения тарифного регулирования в отношении указанных услуг при проведении расчетов используют собственные методики определения себестоимости работ (услуг) и построения тарифов на транспортные услуги, оказываемые на подъездных железнодорожных путях организациями промышленного железнодорожного транспорта и другими хозяйствующими субъектами независимо от организационно-правовой формы, за исключением организаций федерального железнодорожного транспорта. При этом в некоторых методиках используются понятия в редакции, которая может допускать расширительное толкование, особенно в случаях, когда вопрос касается «комплексных услуг».

В ряде регионов не соблюдается порядок установления тарифов на основе себестоимости и предельного уровня рентабельности, позволяющей обеспечивать безубыточность деятельности предприятий промышленного железнодорожного транспорта, а регулирование тарифов на местах ставится в зависимость от различных местных с локальных задач.

Также не установлен порядок, который определял бы правовые основания и правила закрытия подъездных железнодорожных путей. Собственники этих путей обосновывают проводимое закрытие (с последующим демонтажем) неокупаемостью имеющихся затрат на их содержание.

Вместе с тем представляется очевидным, что вопрос закрытия отдельных подъездных путей не должен рассматриваться только в одностороннем порядке

Кроме того, в настоящее время возникла потребность использования железнодорожных путей необщего пользования для отстоя грузовых вагонов в связи с имеющимся дисбалансом между количеством подвижного состава и его

фактической загруженностью, что обусловлено падением объемов грузовых перевозок и вызвано имеющимся конфликтом интересов участников рынка этих перевозок и несогласованностью их действий.

Предложения по уточнению и конкретизации термина «транспортные услуги, оказываемые на железнодорожных подъездных путях» и порядка тарификации этих услуг ФАС России направляла в Минтранс России и Минэкономразвития России.

В ходе контроля норм за соблюдением норм антимонопольного законодательства были выявления случаи нарушения положений Закона о защите конкуренции. Так одним из самых частых в 2015 году нарушений стало злоупотребление ОАО «РЖД» своим доминирующим положением путем введения запретов, не разрешенных на законодательном уровне, на перевозку грузов и порожних вагонов («логический контроль»). В целях пресечения указанных действий ОАО «РЖД», было выдано 4 предупреждения о прекращении указанных действий (выполнены).

ФАС России рассмотрел дело № 1-15-112/00-03-14 в отношении ФСТ России в рамках которого установлено.

1. Приказами ФСТ России установлены скидки на порожний пробег полувагонов моделей 12-9761-02, 12-9833-01, 12-9853, 12-9869, вагона-хоппера для минеральных удобрений модели 19-9835-01 (производятся и реализуются только ЗАО «Научно-производственная корпорация «Объединенная Вагонная Компания», включая ЗАО «Тихвинский вагоностроительный завод»); моделей 12-196-01, 12-196-02 вагонов производства ОАО «НПК «Уралвагонзавод».

Вместе с тем, ряд вагоностроителей, в том числе ОАО «Алтайвагон», ЗАО «Промтрактор-Вагон», производят иные модели вагонов со схожими техническими характеристиками.

Таким образом, скидки предоставлены не на основе универсального принципа, а только для вагонов определенных моделей.

Скидки различны для вагонов моделей УВЗ, ТВСЗ.

2. Для целей тарифообразования, эксплуатации вагонов на железнодорожной инфраструктуре не закреплено понятие инновационности, а также параметров инновационности железнодорожных вагонов и критерии отнесения железнодорожных вагонов к инновационным.

Соответственно, отсутствуют документы и информация по вопросу порядка обращения в тарифный орган за изменением тарифа для инновационных вагонов.

3. В рамках рассмотрения дела ОАО «РЖД», иные лица, участвующие в деле, не представили доказательств наличия экономического эффекта для инфраструктуры железнодорожного транспорта при предоставлении тарифной скидки на порожний пробег инновационных вагонов.

Кроме того, ОАО «РЖД» данный учет не ведется и не предусмотрен Порядком раздельного учета доходов и расходов ОАО «РЖД».

4. В рамках «ценовых пределов» (тарифного коридора) ОАО «РЖД», исходя из экономической эффективности, имеет право снизить тариф, в том числе для инновационного развития железнодорожного транспорта, стимулирования внедрения новой техники и технологий на железнодорожном транспорте, а также в части новых типов вагонов и вагонных тележек, обеспечивающего повышение эффективности функционирования железнодорожного транспорта общего пользования.

Таким образом, приказы ФСТ России, касающиеся установления пониженных железнодорожных тарифов в отношении ряда моделей вагонов (в индивидуальном порядке), не соответствуют пункту 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». В связи с тем, что ФСТ России упразднена, рассмотрение дела прекращено.

В 2016 году планируется принятие актов, направленных на создание равных условий функционирования производителей вагонов и операторов.

2.4.2 Конкуренция в сфере пассажирских железнодорожных перевозок в дальнем следовании

Согласно информации, представленной ОАО «РЖД», в 2015 году на инфраструктуре ОАО «РЖД» перевезено 1 млрд 24,4 млн пассажиров (-4,3% к 2014 году), из них в дальнем следовании – 97,9 млн (-5,1%), в пригородном сообщении – 926,5 млн (-4,2%).

Пассажирооборот на сети ОАО «РЖД» в 2015 году снизился на 6,5% к уровню предыдущего года и составил 120,4 млрд пасс-км, в том числе в дальнем следовании – 96,1 млрд пасс-км (-9,2%), в пригородном сообщении – 32,5 млрд пасс-км (-0,6%).

При этом, в дерегулируемом сегменте рынка перевозок пассажиров в дальнем следовании с динамическим ценообразованием объем перевозок в 2015 году составил 10 015 605 чел., тем самым вырос на 9,6% относительно 2014 года (9 138 658 чел.) за счет увеличения количества поездов, с включенными вагонами с местами для сидения (55 586 вагонов в 2015г. и 30 061 вагонов в 2014 году).

Объем перевезенных пассажиров в 2015 г.					
Год	Тип вагона				
	М	СВ	Купе	С местами для сидения	Итого
2015	69 414	533 199	6 589 249	2 823 743	10 015 605
2014	66 375	526 970	6 669 638	1 875 675	9 138 658
	4,6%	1,18%	- 1,21%	50,54%	9,6%

Количество вагонов, задействованных в перевозке в 2015 г.					
Год	Тип вагона				
	М	СВ	Купе	С местами для сидения	Итого
2015	9 153	47 791	230 304	55 586	342 834
2014	8 853	44 431	255 478	30 061	338 823
	3,38 %	7,56 %	- 9,86 %	84,91%	1,18%

Количество вагонов с местами для сидения в 2015 году были увеличены преимущественно на маршрутах расстояние которых составляет около 600 км. (Москва – Нижний Новгород – Москва; Москва – Курск – Москва; Москва – Смоленск – Москва; Москва – Санкт – Петербург – Москва). Таким образом, у пассажиров на указанных маршрутах пользуются спросом вагоны с местами для сидения на малых расстояниях. Вследствие чего, идет падение спроса на вагоны типа «Купе».

Для развития конкуренции в сфере перевозок пассажиров в дальних поездах в 2015 году ФАС России продолжает начатую в 2003 году практику применения к тарифам на перевозки пассажиров в дальнем следовании (в плацкартных и общих вагонах) дифференцированных по календарным периодам года индексов изменения тарифов (далее – график гибкого регулирования тарифов).

При установлении дифференцированных по календарным периодам индексов изменения тарифов решаются следующие задачи:

- равномерное распределение пассажиропотока в течение календарного года при удовлетворении платежеспособного спроса населения;
- снижение убыточности пассажирского комплекса в дальнем следовании;
- решение ряда экономических и технических задач, связанных с планированием, учетом и прогнозированием (рациональное использование пассажирского подвижного состава, перераспределение нагрузки на инфраструктуру железнодорожного транспорта в пиковые периоды и т.п.).

В целом при индексации на 2016 год учтен Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 и на плановый период 2017 и 2018 годов. Индексация тарифов составила 4 %.

ФАС России совместно с пассажирскими компаниями также проведена работа по оптимизации их затрат, первоначально заявленная ими индексация составляла 7,5 %. В целях приобретения новых пассажирских вагонов ФАС России поддержано предложение о снижении НДС на 2016 год с 18 % до 10 %. Соответствующие изменения в Налоговый кодекс РФ внесены.

Значимым достижением является то, что в 2015 году ФАС России принял решение о распространении графика гибкого регулирования на мотор-вагонный подвижной состав АО «Федеральная пассажирская компания». Это позволит расширить полигон курсирования мотор-вагонного подвижного состава «Ласточка» с вагонами с местами для сидения.

2.4.3 Конкуренция в сфере пассажирских железнодорожных перевозок в пригородном сообщении

В соответствии с Порядком проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденным приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220, проведен анализ состояния конкуренции на рынке предоставления подвижного состава (в аренду) для осуществления перевозок пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении.

Создание пригородных пассажирских компаний, осуществляющих перевозку пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении, в форме открытых акционерных обществ с участием региональных или муниципальных органов власти было предусмотрено постановлением Правительства Российской Федерации от 18.05.2001 № 384 «О программе структурной реформе на железнодорожном транспорте».

Совместно с органами местного самоуправления и ОАО «РЖД» созданы следующие пригородные пассажирские компании (ППК), осуществляющие деятельность по перевозке пассажиров в пригородном железнодорожном сообщении (на расстояние до 200 км):

№	Наименование	Расположение	Доля РЖД, %
1	ОАО «Алтай - Пригород»	Барнаул	51
2	ОАО «Байкальская ППК»	Иркутск	49
3	ОАО «Башкортостанская ППК»	Уфа	99
4	ОАО «Волго-Вятская ППК»	Нижний Новгород	49
5	ОАО «Волгоградтранспригород»	Волгоград	51
6	ОАО «Забайкальская ППК»	Чита	51
7	ОАО «Калининградская ППК»	Калининград	99
8	ОАО «Краспригород»	Красноярск	51
9	ОАО «Кубань Экспресс-Пригород»	Краснодар	49
10	ОАО «Кузбасс-пригород»	Кемерово	51
11	ОАО «Московско-Тверская ППК»	Тверь	50
12	ОАО «Омск-пригород»	Омск	51

13	ОАО «Пассажирская компания «Сахалин»	Южно-Сахалинск	99
14	ОАО «Пермская пригородная компания»	Пермь	51
15	ОАО «Самарская ППК»	Самара	49
16	ОАО «Саратовская ППК»	Саратов	51
17	ОАО «Свердловская пригородная компания»	Екатеринбург	51
18	ОАО «Северная ППК»	Ярославль	100
19	ОАО «Северо-Западная ППК»	Санкт-Петербург	74
20	ОАО «Северо-Кавказская ППК»	Ростов-на-Дону	74
21	ОАО «Содружество»	Казань	49
22	ОАО «Центральная ППК»	Москва	25+1
23	ОАО «Черноземье»	Воронеж	50,5
24	ОАО «Экспресс Приморья»	Владивосток	51
25	ОАО «Экспресс-Пригород»	Новосибирск	51

При создании пригородных пассажирских компаний передача в собственность подвижного состава данным хозяйствующим субъектам не осуществлена.

Таким образом, подвижной состав для перевозок пассажиров в пригородном сообщении по территории Российской Федерации находится в собственности ОАО «РЖД».

Единственным продавцом на рынке услуг по предоставлению подвижного состава для осуществления перевозок пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении в исследуемый период является ОАО «РЖД».

Покупателями являются пригородные пассажирские компании.

Рынок предоставления подвижного состава для осуществления перевозок пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении является монопольным рынком, ОАО «РЖД» на указанном рынке имеет долю 100 % и, соответственно, занимает доминирующее положение на указанном товарном рынке.

На протяжении ряда лет субъекты РФ отмечали необходимость урегулирования вопроса формирования цен на услуги по предоставлению подвижного состава в аренду, ремонта подвижного состава.

В целях стабилизации ситуации в пригородном пассажирском комплексе ФАС России разработана Методика расчета ставок платы за услуги ОАО «РЖД» по аренде подвижного состава, оказываемые пригородным пассажирским компаниям. В Методике закреплено, что на 2016 год индексация услуг, связанных с арендой подвижного состава учитывает Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 и на плановый период 2017 и 2018 годов и составляет: аренда подвижного состава для пригородных железнодорожных перевозок – 7,4 %; управление и эксплуатация подвижного состава – 6,4 %. При этом рекомендованная индексация тарифов для пассажиров не должна превышать 10 % относительно уровня 2015 года. Соответствующая разница в индексации тарифов на услуги для пригородных пассажирских компаний и тарифов для населения должна бать направлена регионами на урегулирование задолженности.

В случае превышения данных параметров индексации УФАС необходимо анализировать ситуацию с учетом поддержки иных видов транспорта и принимать соответствующие меры антимонопольного законодательства.

В целях своевременного принятия тарифных решений для пригородных пассажирских перевозок ФАС России проводился еженедельный мониторинг тарифных решений, принимаемых региональными органами регулирования. Указанное позволило принять 95 из 96 решений к 15.12.2015.

Тарифная кампания на 2016 год в целом завершена успешно.

Вместе с тем, работа в части совершенствования тарифообразования только началась. Планируется внесение изменений в нормативные правовые акты, направленных на совершенствование тарифной политики в сфере перевозок пассажиров в дальнем следовании, пригородном сообщении; анализ/совершенствование и расширение полигона пилотного проекта «динамическое ценообразование», при наличии положительной практики применения.

В 2015 году комиссия ФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, согласно которому ОАО «РЖД» было признано нарушившим пункт 8 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», путем создания неравных условий предоставления подвижного состава для пригородных пассажирских железнодорожных перевозок для лиц, не входящих в группу лиц ОАО «РЖД». ОАО «РЖД» выдано предписание о предупреждении создания дискриминационных условий путем выполнения экономических, технических, информационных и иных требований об устранении дискриминационных условий и о предупреждении их создания, в части оказания услуг на рынке предоставления моторвагонного подвижного состава для осуществления

перевозок пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении и услуг инфраструктуры железнодорожного транспорта на территории Российской Федерации для хозяйствующих субъектов, входящих в группу лиц (аффилированные лица) ОАО «РЖД», и для хозяйствующих субъектов, не входящих в группу лиц ОАО «РЖД», а именно:

- разработать регламент предоставления хозяйствующим субъектам, входящим и не входящим в группу лиц ОАО «РЖД», услуг инфраструктуры и услуг предоставления моторвагонного подвижного состава в пользование для перевозок пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении, на территории Российской Федерации на недискриминационных условиях.

- разработать регламент предъявления к хозяйствующим субъектам, входящим и не входящим в группу лиц ОАО «РЖД», исковых требований в судах общей юрисдикции и арбитражных судах и/или направления уведомлений для погашения их дебиторской задолженности по договорам оказания услуг инфраструктуры и услуг предоставления моторвагонного подвижного состава в пользование для перевозок пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении, с указанием специальных параметров и/или критериев оценки соотношения дебиторской задолженности хозяйствующего субъекта к вагоно-километровой работе на недискриминационных условиях.

Подобные регламенты, по мнению ФАС России, будут способствовать заключению договоров на услуги инфраструктуры и услуги предоставления моторвагонного подвижного состава в пользование для перевозок пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении, на территории Российской Федерации на недискриминационной основе.

2.5. Антимонопольное регулирование сферы жилищно-коммунального хозяйства

2.5.1. Общая характеристика, проблемы и предложения в части развития конкуренции в сфере тепло-, водоснабжения и водоотведения

В 2015 году ФАС России проведен анализ состояния конкурентной среды на рынке оказания услуг по теплоснабжению, в ходе которого проанализирована деятельность 2500 хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги по теплоснабжению на территории 83 субъектов Российской Федерации в 2013, 2014 годах.

В результате проведенного анализа состояния конкуренции было установлено, что рынки теплоснабжения во всех субъектах Российской Федерации характеризуются высокой степенью концентрации в условиях неразвитой конкуренции. Это связано с тем, что оказание потребителям услуг по теплоснабжению зависит от расположения тепловых сетей теплоснабжающих или теплосетевых организаций. Конечный потребитель приобретает и потребляет услугу только от того поставщика услуг, к которому присоединены теплопотребляющие установки потребителя.

Как правило, на рынке действует хозяйствующий субъект, оказывающий услуги с использованием централизованной системы потребителям, составляющим 80% - 90% от общего числа потребителей в муниципальном образовании. Остальные участники рынка услуг по теплоснабжению являются, в основном, промышленными предприятиями, основную часть произведённой на собственной котельной тепловой энергии используют на нужды предприятия, а остальную часть - реализуют либо посреднику, либо конечным потребителям, находящимся вблизи предприятия. Вход на рынок услуг по теплоснабжению затруднен необходимостью вложения значительных первоначальных затрат (инвестиций). Участие в обороте тепловой энергии возможно только в случае наличия собственных (арендованных) сетей и (или) генерирующих мощностей.

В 2015 году Федеральная антимонопольная служба принимала активное участие в разработке метода «альтернативной котельной». Такой метод расчета будет возможен в определенных законодательством Российской Федерации случаях в качестве одного из возможных вариантов регулирования рынка тепловой энергии.

В соответствии с положениями Федерального закона от 01.12.2014 № 404-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О теплоснабжении» с 01.01.2015 по 31.12.2017 по соглашению сторон договора теплоснабжения и (или) договора поставки тепловой энергии (мощности) и (или) теплоносителя правомерно устанавливать:

- цены на тепловую энергию (мощность), производимую и (или) поставляемую с использованием теплоносителя в виде пара теплоснабжающими организациями потребителям, другим теплоснабжающим организациям;

- цены на теплоноситель в виде пара, поставляемый теплоснабжающими организациями потребителям, другим теплоснабжающим организациям;

- цены на тепловую энергию (мощность), теплоноситель, поставляемые теплоснабжающей организацией, владеющей на праве собственности или ином законном основании источником тепловой энергии, потребителю, теплопотребляющие установки которого технологически соединены с этим источником тепловой энергии непосредственно или через тепловую сеть, принадлежащую на праве собственности и (или) ином законном основании указанной теплоснабжающей организации или указанному потребителю, если такие теплопотребляющие установки и такая тепловая сеть не имеют иного

технологического соединения с системой теплоснабжения и к тепловым сетям указанного потребителя не присоединены теплопотребляющие установки иных потребителей.

При этом указанные цены должны быть не выше цен (тарифов) на соответствующие товары в сфере теплоснабжения, установленных уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов).

Исключение составляют цены (тарифы) на тепловую энергию (мощность) и (или) теплоноситель, реализация которых необходима для оказания коммунальных услуг по отоплению и горячему водоснабжению населению и приравненным к нему категориям потребителей. Такие цены (тарифы) подлежат государственному регулированию.

С 01.01.2018 цены (тарифы), указанные в пунктах 1, 2, 3 не подлежат регулированию и определяются соглашением сторон, за исключением случаев:

- реализации тепловой энергии (мощности) и (или) теплоносителя, необходимых для оказания коммунальных услуг по отоплению и горячему водоснабжению населению и приравненным к нему категориям потребителей;

- производства тепловой энергии (мощности), теплоносителя с использованием источника тепловой энергии, установленная мощность которого составляет менее десяти гигакалорий в час, и (или) осуществления поставки теплоснабжающей организацией потребителю тепловой энергии в объеме менее пятидесяти тысяч гигакалорий за 2017 год.

Таким образом, заложен механизм рыночных отношений и регулирования отрасли.

Кроме того в 2015 году ФАС России совместно с территориальными органами проводит мониторинг нерегулируемых цен на пар и тепловую энергию (мощность), теплоноситель для потребителей тепловой энергии, подключенных к коллекторам источников тепловой энергии.

ФАС России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования тарифов в сфере электроснабжения, теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения», предусматривающий отмену на федеральном уровне установления предельных (минимальных и (или) максимальных) уровней тарифов на тепловую энергию (мощность), производимую в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии источниками тепловой энергии с установленной генерирующей мощностью производства электрической энергии 25 мегаватт и более

Таким образом, изменения, предусмотренные в проекте федерального закона, направлены на устранение избыточных регуляторных норм в условиях установленного Правительством Российской Федерации ограничения предельного размера платы граждан за коммунальные услуги.

В 2015 году ФАС России был утвержден Сводный прогнозный баланс производства и поставок электрической энергии и мощности в рамках ЕЭС России по субъектам Российской Федерации на 2016 год, в том числе в части утверждения объемов отпуска тепловой энергии.

В соответствии с положениями Закона о теплоснабжении утвержден приказ ФАС России от 12.11.2015 № 1086/15 «Об установлении предельных (минимальных и (или) максимальных) уровнях тарифов на тепловую энергию (мощность), производимую в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии источниками тепловой энергии с установленной генерирующей мощностью производства электрической энергии 25 мегаватт и более, на 2016 год».

Также ФАС России были утверждены приказы от 11.12.2015 № 1247/15 «Об утверждении минимальной нормы доходности для расчета тарифов в сфере теплоснабжения с применением метода обеспечения доходности инвестированного капитала на долгосрочный период регулирования с началом долгосрочного периода регулирования в 2016 году» и от 11.12.2015 № 1250/15 «Об утверждении минимальной нормы доходности для расчета тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения с применением метода доходности инвестированного капитала на долгосрочный период регулирования с началом долгосрочного периода регулирования в 2016 году».

В 2016 году ФАС России продолжит реализацию плана мероприятий («дорожной карты») «Внедрение целевой модели рынка тепловой энергии», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 02.10.2014 № 1949-р, включая доработку и внесение в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проектов постановлений Правительства Российской Федерации, предусматривающих совершенствование механизмов раскрытия информации теплоснабжающими и теплосетевыми организациями, совершенствование действующих механизмов и правил, обеспечивающих равный доступ участников рынка к услугам в сфере теплоснабжения при подключении к системам теплоснабжения.

Также будет продолжена работа по совершенствованию методологии и тарифного подхода в сферах теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, включая внесение изменений в нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации и ведомственные акты.

Изменения в законодательстве о концессионных соглашениях

Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации от 07.05.2013 № 103-ФЗ (далее – Федеральный закон № 103-ФЗ) были внесены изменения в Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее - Закон о концессионных соглашениях), Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» и Закон о теплоснабжении в части порядка заключения концессионных

соглашений и договоров аренды на объекты теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности.

Согласно нормам Федерального закона № 103-ФЗ передача прав владения и (или) пользования объектами теплоснабжения (водоснабжения, водоотведения) в случае, если срок, определяемый как разница между датой ввода в эксплуатацию хотя бы одного объекта из числа объектов теплоснабжения (водоснабжения, водоотведения), находящихся в государственной или муниципальной собственности, и датой публикации извещения о проведении конкурса, превышает 5 лет, либо дата ввода в эксплуатацию хотя бы одного объекта из числа указанных объектов не может быть определена, осуществляется *только по концессионным соглашениям.*

Из анализа норм законодательства о водоснабжении и теплоснабжении следует, что с момента официального опубликования Федерального закона № 103-ФЗ закрепление объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за унитарными предприятиями на праве хозяйственного ведения действующим законодательством не предусмотрено.

При этом до 01.01.2015 собственники имущества в соответствии с частями 4 и 5 статьи 5 Федерального закона № 103-ФЗ могли заключить договоры аренды на объекты и (или) системы, подлежащие передаче по концессионному соглашению, на срок до трех лет и осуществлять необходимые мероприятия по передаче прав владения и (или) пользования указанными объектами и (или) системами по концессионному соглашению.

Следует обратить внимание, что 01.02.2015 вступил в силу Федеральный закон от 21.07.2014 № 265-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 265-ФЗ).

Согласно Закону о концессионных соглашениях (в редакции Федерального закона № 265-ФЗ) с 01.05.2015 допускается заключение концессионного соглашения без проведения торгов (по инициативе частного лица) с соблюдением установленных процедур.

В частности согласно нормам Закона о концессионных соглашениях частное лицо направляет концеденту предложение о заключении концессионного соглашения с приложением проекта концессионного соглашения.

Таким образом, указанные изменения позволяют передавать объекты теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения в концессию без проведения торгов с соблюдением установленных процедур.

В целях привлечения инвестиций в сферу жилищно-коммунального хозяйства на создание новых, реконструкцию и модернизацию существующих

объектов инфраструктуры, стимулирование повышения надежности и качества услуг, ФАС России разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», предусматривающий возможность превышения индекса изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в среднем по субъекту Российской Федерации в случае если это обусловлено реализацией утвержденных до 1 ноября 2015 года инвестиционных программ регулируемых организаций, оказывающих коммунальные услуги, а также заключенными концессионными соглашениями, с соответствующим пересмотром ранее установленных тарифов (утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 24.12.2015 № 1419).

2.5.2. Инициативы и предложения ФАС России в сферах утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов и управления многоквартирными домами

С 1 января 2016 года вступили в силу положения Федерального закона от 29.12.2014 № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 458-ФЗ), согласно которым изменилась договорная конструкция отношений в сфере обращения с коммунальными отходами, а также система тарифного регулирования.

Указанными законодательными изменениями введено понятие «региональный оператор по обращение с ТБО» - единственная организация, которая будет осуществлять сбор, вывоз, транспортировку, утилизацию ТБО, в своей зоне деятельности.

Кроме того, предусмотрены следующие виды тарифов:

- единый тариф на услугу регионального оператора;
- тариф на обработку твердых коммунальных отходов;
- тариф на обезвреживание твердых коммунальных отходов;
- тариф на захоронение твердых коммунальных отходов.

В рамках реализации положений Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (в редакции Федерального закона № 458-ФЗ) ФАС России разработаны и внесены в Правительство Российской Федерации нормативные правовые акты, предусматривающие использование совершенно новых инструментов регулирования сферы обращения с твердыми коммунальными отходами:

- Основы ценообразования в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами;

- Правила регулирования тарифов в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами;

- Стандарты раскрытия информации в области обращения с твердыми коммунальными отходами.

Правительством Российской Федерации принято разработанное ФАС России постановление Правительства Российской Федерации от 05.02.2016 № 78 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 27.06.2013 № 543 «О государственном контроле (надзоре) в области регулируемых государством цен (тарифов), а также изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации». Указанное постановление позволяет осуществлять государственный контроль (надзор) в области регулируемых государством цен (тарифов) в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, а также уточняет порядок его проведения в соответствии с терминологией Федерального закона № 458-ФЗ.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.05.2016 № 484 «О ценообразовании в области обращения с твердыми коммунальными отходами» утверждены Основы ценообразования в области обращения с твердыми коммунальными отходами и Правила регулирования тарифов в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, ответственным разработчиком которых являлся ФАС России. Документ определяет принципы, методы и порядок установления предельных тарифов для организаций, чья деятельность связана с обращением твердых коммунальных отходов (ТКО).

Новая концепция регулирования направлена на рыночное и конкурентное ценообразование. Так, документ направлен на долгосрочное тарифное регулирование (не менее 3-5 лет). Кроме того, в целях формирования экономического обоснованного тарифа будут использованы результаты закупок, проведенных исключительно конкурентными способами, а также механизм бенчмаркинг, который позволит делать сравнение с другими организациями, осуществляющими деятельность в сопоставимых условиях.

В 2016 году планируется завершение перехода на новое тарифное регулирования в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, в том числе разработка и утверждение методических указаний по расчету регулируемых тарифов в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами.

Управление многоквартирными домами

В 2015 году вступили в силу отдельные положения Федерального закона от 21.07.2014 № 255-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» которыми был введен механизм государственного регулирования

деятельности по управлению многоквартирными домами путем введения лицензирования.

В соответствии с указанными законодательными изменениями деятельность по управлению многоквартирными домами с 1 мая 2015 осуществляется на основании лицензии на ее осуществление, за исключением случая осуществления такой деятельности товариществом собственников жилья, жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом.

По данным Минстроя России на конец 2015 года было выдано более 15 тыс. лицензий на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами. По состоянию на сентябрь 2015 года решение по выбору способа управления многоквартирными домами реализовано в отношении более 1,8 млн. многоквартирных домов общей площадью 2,3 млрд. кв. метров.

В 2015 году ФАС России проведен мониторинг рассмотрения территориальными антимонопольными органами обращений граждан и организаций с жалобами на решения лицензионных комиссий и организацию органами местного самоуправления конкурсов по отбору управляющих организаций для многоквартирных домов, управляющие организации которых не получили лицензию и в которых собственниками не было принято либо не было реализовано решение о смене способа управления либо выборе иной управляющей организации.

Анализ полученной от территориальных органов информации свидетельствует о значительном снижении к концу 2015 года жалоб в антимонопольные органы на действия лицензионных комиссий, что объясняется тем, что хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность по управлению многоквартирными домами обязаны были получить лицензию на ее осуществление до 1 мая 2015 года.

При этом количество жалоб, поступающих в территориальные органы ФАС России, на организацию (или не проведение) органами местного самоуправления конкурсов по отбору управляющих организаций для многоквартирных домов, управляющие организации которых не получили лицензию и в которых собственниками не было принято либо не было реализовано решение о смене способа управления либо выборе иной управляющей организации, сохраняется на достаточно высоком уровне, так за IV квартал 2015 года было подано 122 жалоб.

В среднем по России, по данным Минстроя России, лицензии на осуществление деятельности по управления многоквартирными домами получили более 88 % управляющих организаций. При этом основной причиной отказа в выдаче лицензий являлось несоблюдение соискателями лицензий требований стандарта раскрытия информации в сфере управления многоквартирными домами.

В целях упрощения порядка проведения торгов по отбору управляющих организаций для многоквартирных домов ФАС России выступил с предложением

по разработке нормативного правового акта, предусматривающего изменение процедуры по отбору управляющей организации для многоквартирных домов органом местного самоуправления в случаях, установленных Жилищным кодексом Российской Федерации, путем проведения торгов в форме аукциона, а не открытого конкурса.

В соответствии с положениями Правил проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 06.02.2006 № 75, цена договора в настоящее время устанавливается организатором открытого конкурса (органом местного самоуправления). Победителем указанных торгов становится тот, кто предложит максимум дополнительных работ и услуг за плату, установленную организатором торгов. Недостатком такого способа определения победителя является то, что проверить факт исполнения заявленных дополнительных работ и услуг, зачастую невозможно, более того даже реальное исполнение таких услуг и работ в ряде случаев, по мнению ФАС России, является избыточным. Указанная ситуация приводит к фиктивности предложений участников конкурса по объемам, качеству и периодичности выполнения каждой дополнительной работы и услуги по содержанию и ремонту общего имущества многоквартирного дома, фиктивности определения общей стоимости определенных участником конкурса таких дополнительных работ и услуг.

По мнению ФАС России, цена должна определяться участниками рынка, то есть на основании их предложений, определенных путем проведения аукциона. Добросовестная управляющая организация не заявит цену договора ниже рентабельного уровня. Защитой от недобросовестного поведения участника торгов и предложения такой управляющей организацией цены договора ниже экономически обоснованного и, как следствие, отказа от заключения или исполнения договора может стать возможность лишения такого хозяйствующего субъекта лицензии на осуществление деятельности по управлению многоквартирными домами.

ФАС России считает, что установление такого порядка отбора управляющих организаций для управления многоквартирными домами, согласно которому главным критерием отбора является цена, будет способствовать снижению платы за содержание и ремонт общего имущества, что положительно скажется на собственниках помещений в многоквартирном доме.

При этом орган местного самоуправления будет устанавливает перечень необходимых работ и услуг в конкретном доме (с учетом минимального перечня оказываемых услуги и специфики многоквартирного дома), периодичность и качественные показатели предоставляемых услуг, начальную цену (плата за содержание и ремонт общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, плата за управление многоквартирным домом), а

победителем торгов будет являться лицо, предложившее наименьшую стоимость для выполнения указанных работ и услуг.

Указанный порядок, по мнению ФАС России, является прозрачным как для организатора торгов, так и для участников, более того при таком подходе будет соблюдаться интерес собственников помещений, заинтересованных в снижении платы за содержание и ремонт общего имущества.

При этом реализация такого нормативного правового акта невозможна без внесения изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации.

ФАС России разработан проект соответствующего федерального закона «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации», позволяющий изменить существующий порядок отбора управляющей организации для управления многоквартирным домом, и направлен для рассмотрения в Минстрой России.

2.6. Обеспечение условий конкуренции при осуществлении государственной поддержки сельского хозяйства

В отличие от большинства секторов экономики отличительной особенностью сельскохозяйственного производства является его более низкая эффективность, что существенно снижает инвестиционную привлекательность данной отрасли. Это определяется целым рядом факторов, в том числе сезонным характером производства, высокой зависимостью от природно-климатических условий, высокой фондоемкостью, большим разрывом во времени между производственными затратами и получением продукции, инертностью производства, не позволяющей оперативно реагировать на изменяющуюся конъюнктуру рынка, диспаритетом цен между стоимостью сельскохозяйственной продукции и стоимостью ресурсов, необходимых для ее производства (техника, минеральные удобрения, средства защиты растений и т.д.).

Вместе с тем, сельское хозяйство играет важную роль в социально-экономической системе страны, что предопределяет необходимость осуществления государственной поддержки аграрного сектора, нацеленной в современных условиях на импортозамещение, обеспечение продовольственной безопасности и доступности продуктов питания для населения.

В настоящее время в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации, основными инструментами государственной поддержки сельского хозяйства являются:

- предоставление субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям;
- проведение закупочных и товарных интервенций.

С учетом задач, поставленных Правительством Российской Федерации, по импортозамещению на агропродовольственных рынках в условиях действия

специальных экономических мер, контроль соблюдения антимонопольного законодательства при распределении и предоставлении субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям в субъектах Российской Федерации в 2015 году стал одним из приоритетных направлений деятельности ФАС России.

Нарушение установленных требований антимонопольного законодательства в этой сфере может приводить к неэффективному использованию бюджетных средств, выделяемых на поддержку сельского хозяйства, ограничивать свободу перемещения сельскохозяйственной продукции на территории Российской Федерации и создавать условия для монополизации рынков на региональном уровне, и, как следствие, приводить к повышению цен на сельскохозяйственную продукцию.

В рамках данного направления ФАС России была организована работа по контролю за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации при предоставлении субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям в рамках реализации Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы.

С этой целью был реализован комплекс мер, направленный на выявление доступности субсидий для сельхозтоваропроизводителей, а также оценки соответствия порядка их предоставления требованиям антимонопольного законодательства, в частности был проведен:

- опрос органов государственной власти субъектов Российской Федерации с целью оценки доступности субсидий для сельскохозяйственных товаропроизводителей и прозрачности процедуры их предоставления;

- анализ нормативной правовой базы субъектов Российской Федерации, регламентирующей порядок предоставления субсидий.

Также были организованы внеплановые проверки органов государственной власти субъектов Российской Федерации, ответственных за реализацию аграрной политики.

Кроме того, были проведены мероприятия, направленные на разъяснение подходов ФАС России при осуществлении антимонопольного контроля по данному направлению, в том числе:

- проведено заседание Экспертного совета по агропромышленному комплексу при ФАС России с участием представителей федеральных органов исполнительной власти, реализующих политику в сфере АПК, а также союзов, ассоциаций, отдельных хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в агропромышленном комплексе;

- организованы «круглые столы» с участием представителей органов АПК регионов, объединений сельхозтоваропроизводителей, хозяйствующих субъектов в рамках региональных семинаров-совещаний;

- выступления в средствах массовой информации.

В ходе проводимых мероприятий ФАС России выявлен целый ряд факторов, которые могут ограничивать доступ сельхозтоваропроизводителей к предоставляемым субсидиям и создавать дискриминационные условия для отдельных участников рынка, в частности:

- включение в нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, определяющих порядок предоставления субсидий, условий, которым должны удовлетворять получатели субсидий, избыточных требований, существенно ограничивающих их круг. Кроме того, через механизм предоставления субсидий путем установление дополнительных требований к получателям субсидий на уровне субъектов Российской Федерации решаются вопросы, не относящие к цели предоставления государственной поддержки, в частности погашение задолженностей по уплате налогов, арендной платы, процентов по кредитам и т.д.

- отсутствие единого и четкого подхода к процедуре формирования лимитов бюджетных ассигнований, выделяемых в субъектах Российской Федерации на поддержку сельского хозяйства (в частности, на уровне регионов не осуществляется учет потенциальных получателей субсидий). Это приводит к превышению расчетной суммы субсидии над выделенными лимитами, что предопределяет высокую долю отказов в их предоставлении по причине исчерпания лимитов выделенных бюджетных средств (42,2 % от общего числа отказов). При этом в большинстве региональных нормативных правовых актах отсутствует регламентация процедуры распределения субсидий при превышении расчетной суммы субсидий над выделенными лимитами, что помимо рисков ограничения конкуренции, также содержит коррупционные риски;

- сложность и непрозрачность системы получения субсидий и подтверждения целевого их использования, требующей со стороны сельхозтоваропроизводителей предоставления большого количества документов, низкий уровень ее информационного обеспечения, что существенно затрудняет получение субсидий и контроль за их использованием.

В результате проведенной работы ФАС России и его территориальными органами было возбуждено более 50 дел по признакам нарушения антимонопольного законодательства органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при предоставлении субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителями, в целом ряде регионов были подготовлены предложения по внесению изменений в действующие нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регламентирующие порядок предоставления субсидий сельхозтоваропроизводителями, организовано взаимодействие с администрациями субъектов Российской Федерации при подготовке проектов указанных нормативных правовых актов.

С целью унификации и устранения избыточных требований, предъявляемых к получателям субсидий на региональном уровне, которые, по сути, являются **административными барьерами**, ФАС России направил в адрес Правительства

Российской Федерации и Минсельхоза России предложение рассмотреть вопрос о целесообразности включения в постановления Правительства Российской Федерации, утверждающие правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации по различным направлениям поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей, исчерпывающего перечня документов и информации, предоставление которых необходимо при получении субсидий, а также сроков подачи и рассмотрения заявлений на их предоставление.

Соответствующий проект постановления Правительства Российской Федерации был подготовлен Минсельхозом России и согласован ФАС России.

Вместе с тем, с учетом того, что в соответствии с действующим законодательством государственному органу субъекта Российской Федерации предоставлено право самостоятельно устанавливать порядок и условия предоставления сельскохозяйственным товаропроизводителям субсидий, ФАС России считает целесообразным после принятия указанного постановления Правительства Российской Федерации провести мониторинг правоприменительной практики субъектов Российской Федерации в части регламентации процедуры предоставления субсидий и по его результатам рассмотреть вопрос о целесообразности внесения изменений в действующее законодательство, закрепляющие право Правительства Российской Федерации определять условия предоставления субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям в субъектах Российской Федерации по тем направлениям, по которым осуществляется софинансирование из федерального бюджета.

С целью повышения открытости и прозрачности процедуры предоставления субсидий, по мнению ФАС России, необходимо обеспечить включение в соглашения о предоставлении субсидий, заключаемые между Минсельхозом России и высшими исполнительными органом государственной власти субъекта Российской Федерации обязательств субъекта Российской Федерации о:

- принятии административных регламентов по рассмотрению заявлений на получение субсидий;

- размещении в открытом доступе перечня сельскохозяйственных товаропроизводителей, соответствующих критериям, установленным статьей 3 Федерального закона от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», а также перечня получателей субсидий с указанием полученных ими сумм.

ФАС России также считает целесообразным пересмотреть существующий подход к распределению субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства, установленный в соответствующих правилах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 1431 (далее – Правила).

В соответствии с Соглашением ВТО по сельскому хозяйству несвязанная поддержка носит скорее социальный характер, поскольку ее предоставление зависит от доходов, получаемых сельхозтоваропроизводителями, и не зависит от объемов произведенной ими продукции.

В соответствии с действующими Правилами объем выделяемых из федерального бюджета субсидий на 1 га посевных площадей зависит от двух основных факторов: интенсивности использования посевных площадей (фактически урожайности) и показателя почвенного плодородия в субъекте Российской Федерации (чем выше интенсивность использования посевных площадей и ниже показатель почвенного плодородия, тем больший объем субсидий предоставляется).

Анализ выделенных из федерального бюджета субсидий субъектам Российской Федерации на несвязанную поддержку в области растениеводства показал, что применение такого подхода приводит к тому, что те регионы, которые имеют лучшие природно-климатические условия, влияющие на урожайность зерна, при сопоставимых посевных площадях, получают большие субсидии, чем те регионы, которые расположены в зоне рискованного земледелия. Это не способствует выравниванию условий хозяйствования и доходов, получаемых сельхозтоваропроизводителями в различных субъектах Российской Федерации, что приводит к неэффективному использованию бюджетных средств и отрицательно сказывается на условиях конкуренции в региональном разрезе.

В связи с этим, ФАС России предлагает пересмотреть существующие подходы при определении объемов выделяемых из федерального бюджета субъектам Российской Федерации субсидий на оказание несвязанной поддержки, переориентировав их на достижение цели выравнивания доходов сельхозтоваропроизводителей. Это может быть реализовано посредством учета иных факторов, влияющих на доходность сельскохозяйственного производства (например, биоклиматические условия, технологические свойства земельных участков, развитость инфраструктуры, в том числе экспортной, и т.д.), при расчете объемов выделяемых регионам субсидий.

Кроме того, субсидии, предоставляемые в рамках оказания несвязанной поддержки, наиболее востребованы со стороны **малых сельхозпредприятий** (крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей).

Однако, как следует из Заключения экспертной Комиссии на результаты реализации в 2014 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы, размещенного на официальном сайте Минсельхоза России, только 1/3 от осуществляющих сельскохозяйственную деятельность крестьянских (фермерских) хозяйств получили несвязанную поддержку (для сравнения, аналогичную поддержку получили 2/3

сельскохозяйственных организаций, являющиеся основными получателями субсидий, выделяемых на субсидирование процентной ставки по кредитам).

С целью повышения доступности субсидий, выделяемых на несвязанную поддержку малым сельхозпредприятиям, наряду с мероприятиями, указанными выше, ФАС России считает целесообразным рассмотреть вопрос об установлении верхнего предела среднегодового дохода хозяйствующего субъекта, определяющего его право на получение несвязанной поддержки в области растениеводства.

Важным инструментом регулирования сельскохозяйственных рынков в Российской Федерации является осуществление государственных закупочных и товарных интервенций, целью которых является стабилизация цен на сельскохозяйственную продукцию и поддержание уровня доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей.

В настоящее время закупочные и товарные интервенции осуществляются только на зерновом рынке в соответствии с Правилами осуществления государственных закупочных и товарных интервенций для регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 2001 года № 580.

С учетом практики проведения интервенций на зерновом рынке Российской Федерации Минсельхозом России был подготовлен новый проект Правил приобретения сельскохозяйственной продукции у сельскохозяйственных товаропроизводителей в процессе осуществления закупочных интервенций и ее реализации, в работе над которым ФАС России принимал активное участие. В частности, по инициативе ФАС России, в указанный проект Правил были внесены положения, определяющие условия, при которых сельскохозяйственная продукция, закупленная в федеральный интервенционный фонд, может быть реализована без проведения биржевых торгов.

В соответствии с действующими правилами Минсельхоз России по согласованию с ФАС России (как правопреемника ФСТ России) определяет минимальные и максимальные расчетные цены на сельскохозяйственную продукцию, при достижении которых проводятся соответственно закупочные и товарные интервенции. В соответствии с методикой расчета указанных цен, утвержденной на межведомственном уровне, в основе определения указанных цен лежит принцип ретроспективного анализа ценовой ситуации на соответствующем товарном рынке.

Вместе с тем, как показывает анализ зарубежной практики (ЕС, США), при определении интервенционных цен за основу принимается индикативная цена, т.е. цена, которую государство стремится поддерживать на внутреннем рынке, используя различные инструменты регулирования, в том числе меры таможенно-тарифного регулирования. Как правило, индикативная цена формируется на основе статистических данных о себестоимости производства интервенционного

продукта и нормы прибыли, обеспечивающей его воспроизводство или расширенное производство, в зависимости от целей, которые преследует государство.

По мнению ФАС России, такой подход более предпочтителен при определении интервенционных цен. Проведение закупочных и товарных интервенции по ценам, основанным на индикативных ценах в сочетании с применением механизма экспортных пошлин, позволит избежать существенного влияние мировой конъюнктуры на цены внутреннего рынка.

Данный подход предлагается реализовать при подготовке методики расчета предельных уровней минимальных и максимальных цен на сельскохозяйственную продукцию, утверждение которой предусмотрено проектом Правил приобретения сельскохозяйственной продукции у сельскохозяйственных товаропроизводителей в процессе осуществления закупочных интервенций и ее реализации.

Кроме того, по мнению ФАС России, целесообразно расширить сферу применения товарных и закупочных интервенций для стабилизации цен на рынках, наиболее подверженных сезонным колебаниям объемов производства, и как следствие, стоимости, в частности, на рынки сахара и сырого молока.

Вопрос ценообразования на сырое молоко неоднократно рассматривался Федеральной антимонопольной службой, в том числе в рамках выполнения поручения по итогам совещания у Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева (протокол от 08.10.2013 № ДМ-П11-72пр) о проведении с учетом мировой практики анализа формирования цен на молоко, реализуемое сельскохозяйственными товаропроизводителями, поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковича от 08.07.2014 № АД-П11-5019 по вопросу установления минимального порога закупочных цен на молоко, поручения по итогам совещания у Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева в Краснодарском крае по вопросу «О ходе проведения в 2015 году сельскохозяйственных уборочных работ» (протокол от 03.08.2015 № ДМ-П11-85пр) о представлении предложений по механизмам регулирования, в том числе по созданию механизмов стабилизации цен на рынке молока и молочной продукции.

Во исполнение указанных поручений Федеральная антимонопольная служба с учетом результатов анализа практики регулирования рынка молока и молочной продукции в зарубежных странах, а также мнения представителей молочного бизнеса, высказанного на заседании рабочей группы Экспертного совета по агропромышленному комплексу при ФАС России, довела свою позицию по указанным вопросам до Правительства Российской Федерации (исх. № ЦА/51070-ПР/13 от 17.12.2013) и Минсельхоза России (исх. № ЦА/42373-ПР/14 от 20.10.2014, № ЦА/26810-ПР/15 от 29.05.2015).

Было предложено возобновить рассмотрение вопроса о применении механизма интервенций на рынке молока и молочной продукции, как механизма,

в наименьшей степени искажающего условия конкуренции на соответствующих товарных рынках.

В связи с этим, ФАС России поддержал предложение Минсельхоза России, внесенное в Правительство Российской Федерации письмом от 17.11.2015 № СЛ-21-08/14655, рассмотреть возможность проведения закупочных и товарных интервенций в отношении молочной продукции (сухого молока и сливочного масла), а также предложенные во исполнение протокола совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковича от 19.11.2015 № АД-П11-232пр концептуальные подходы к проведению закупочных и товарных интервенций на рынке молока.

По итогам совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковича по вопросу «О государственных закупочных и товарных интервенциях на рынке молока и молочной продукции» (протокол от 29.12.2015 № АД-П11-251пр) Минсельхозу России и ФАС России поручено разработать нормативную правовую базу, необходимую для проведения интервенций на рынке молока и молочной продукции.

Введение механизма интервенций на указанных рынках поможет найти разумный баланс между спросом и предложением, что, соответственно, положительно отразится на уровне волатильности цен на указанную продукцию. Также ФАС России считает, что молочная продукция, закупленная в процессе интервенции может быть, в том числе, реализована в рамках системой оказания социальной продовольственной помощи населению.

2.7. Общая характеристика состояния конкуренции, инициативы и предложения в газовой сфере

В результате анализа оптового рынка природного газа в Российской Федерации, реализуемого в границах Единой системы газоснабжения в России, за 2011-2014 гг., ФАС России было установлено, что указанный рынок является высококонцентрированным с недостаточно развитой конкурентной средой.

Доля группы лиц ПАО «Газпром» в течение исследуемого периода существенно превышала 50%, составляя 70,81% в 2011 г., 67,14% в 2012 г., 64,15% в 2013 г. и 59,40% в 2014 г.

Доли его ближайшего конкурента, ОАО «НОВАТЭК» в том же периоде составила, соответственно, 10,38% в 2011 г., 11,08% в 2012 г., 11,92% в 2013 г. и 12,18% в 2014 г.

В свою очередь, доля прочих хозяйствующих субъектов на рынке в исследуемый период не превышала 5%.

Принимая во внимание большой объем капитальных вложений, необходимых для создания нового хозяйствующего субъекта, занимающегося добычей и реализацией природного газа, а также учитывая наличие на указанном товарном рынке вертикально-интегрированных хозяйствующих субъектов,

ограниченность его сбытового сегмента и другие барьеры, можно сделать вывод о том, что появление на оптовом рынке природного газа других крупных производителей в ближайшее время маловероятно.

Тенденции развития рынков топливно-энергетического комплекса в 2015-2016 гг., в части обострения конкуренции и снижения темпов экономического роста, приводит к сокращению объемов экспорта российского газа и снижению цен на него.

В сложившейся экономической ситуации на международном рынке газа приоритетным направлением должно стать развитие внутреннего рынка газа Российской Федерации.

В целях решения этой задачи необходимо осуществить следующее:

- расширение газификации регионов и газозаправочной инфраструктуры, путем развития системы газоснабжения, реализации сжиженных углеводородных газов, сжиженного и компримированного природного газа;

- усовершенствование Правил подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям газораспределения, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 1314;

- упрощение процедуры присоединения к газораспределительным сетям и строительства заводов по сжижению газа;

- изменение градостроительного законодательства (требования к проектной документации, экспертизе проектов и др.);

- снятие административных барьеров посредством использования процедуры административного обжалования в строительстве;

- изменение содержания региональной специальной надбавки, в части закрепления в ней строительства внутрипоселковых и внутриквартальных сетей.

Реализация указанных мероприятий должна быть закреплена в региональных программах развития конкуренции.

При этом ФАС России проводит работу по обеспечению равных условий доступа потребителей к газовой инфраструктуре России.

Так, ФАС России были разработаны проекты следующих нормативных правовых актов:

- постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам по транспортировке газа по газораспределительным сетям, и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»;

- постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам по транспортировке газа по магистральным газопроводам, Правил подключения (технологического присоединения) к магистральным газопроводам, а также о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (письмом Аппарата Правительства Российской Федерации от 29.02.2016 № П9-9462 проект постановления направлен на доработку, в том числе, в связи с

необходимостью урегулирования единым нормативным правовым документом вопросов доступа к магистральным газопроводам и к подземным хранилищам газа);

- постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам по хранению газа».

Кроме того, с целью упрощения процедуры технологического присоединения к газораспределительным сетям и создания единой нормативной правовой основы, ФАС России разработал проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам по транспортировке газа по газораспределительным сетям, Правил подключения (технологического присоединения) к газораспределительным сетям, а также об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

Необходимо отметить, что рынок услуг по технологическому присоединению является неотъемлемой частью рынка услуг по транспортировки газа по трубопроводам, и соответственно, нормативный правовой акт, регулирующий процедуру технологического присоединения к газораспределительным сетям должен быть в составе Правил недискриминационного доступа к услугам по транспортировке газа по газораспределительным сетям (по аналогии с постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.2004 № 861).

Однако в июне 2015 года в ФАС России поступило поручение заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковича № АД-П9-4117 от 24.06.2015, в соответствии с пунктом 2 которого ФАС России надлежало внести в Правительство Российской Федерации проект постановления об утверждении правил недискриминационного доступа к услугам по транспортировке газа по газораспределительным сетям без порядка подключения к ГРС, так как порядок подключения уже урегулирован Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 1314.

Вместе с тем, ФАС России ведет работу по дальнейшему развитию конкуренции на рынке газа.

Так, в рамках исполнения протокола Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности от 04.07.2014 № А4-26-368, ФАС России была создана Рабочая группа по вопросам организованной торговли природным газом (далее – Рабочая группа), которой в течение нескольких месяцев был разработан и утвержден План мероприятий, направленный на развитие биржевой торговли природным газом.

В результате, первые биржевые торги газом на ЗАО «Санкт-Петербургская Международная Товарно-сырьевая Биржа» состоялись 24 октября 2014 года.

Всего за период с октября по декабрь 2015 года были проведены четырнадцать сессий биржевых торгов природным газом с поставкой на месяц

вперед. При этом общий объем проданного на биржевых торгах газа превысил к середине декабря 2015 года отметку в 7 157 млн куб. м., а количество покупателей увеличилось в 3 раза.

Кроме того, 26.10.2015 были проведены первые суточные торги природным газом, в которых приняли участие ПАО «Газпром» и ОАО «НК «Роснефть».

К середине декабря 2015 года было проведено уже 11 торговых сессий, а общий объем проданного на них природного газа по состоянию на 11.12.2015 превысил 104 млн куб. м.

В настоящее время ФАС России совместно с участниками рынка природного газа разрабатывает предложения по организации торговли на бирже и регистрации на бирже внебиржевых контрактов на природный газ в экспортном направлении.

Кроме того, ФАС России планирует использовать ценовые индикаторы сопоставимых зарубежных рынков (NetBack), формируемые на основе наиболее крупных по объему торгов и наиболее ликвидных газовых спотовых центров европейских и североамериканских рынках (NBP в Великобритании, TTF в Нидерландах, NCG в Германии, Henry Hub в США).

Ценовой арбитраж между тремя перечисленными индексами сформирует индекс рыночной цены внутреннего рынка России, который позволит ориентировать цены на газ на рыночный уровень.

Расширение организованной торговли природным газом в Российской Федерации может облегчить переход к использованию рыночных механизмов при формировании цен на газ, и, в конечном итоге, к либерализации внутреннего рынка газа, благодаря которой станет возможным нарастить внутреннее потребление природного газа, уровень газификации в Российской Федерации и энергоэффективность российской экономики, а также не допустить консервации ресурсной базы независимых производителей газа.

В период 2016 – 2018 гг. предполагается провести работу по совершенствованию действующих механизмов регулирования тарифа на транспортировку газа по газораспределительным сетям и размера платы за снабженческо-сбытовые услуги с целью выработки подходов к регулированию указанных тарифов с учетом необходимости обеспечения финансирования инвестиционной деятельности газораспределительных организаций при условии непревышения роста конечных цен над параметрами прогноза социально-экономического развития Российской Федерации.

2.8. Развитие конкуренции в сфере рыбохозяйственного комплекса

2.8.1. Характеристика состояния конкуренции в сфере рыбохозяйственного комплекса на примере рынков первичной оптовой реализации добытого (выловленного) краба

Одной из задач Федеральной антимонопольной службы является осуществление антимонопольного контроля в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов.

Распределение долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов между хозяйствующими субъектами осуществляется по «историческому принципу», который является основным базовым принципом государственного регулирования отрасли.

Основная цель применения «исторического принципа» - поощрение (стимулирование) владельцев долей квот, добросовестно осуществляющих рыболовство в течение 10 лет, путем предоставления преимущественного права на вылов водных биологических ресурсов на новый десятилетний срок без проведения процедур торгов.

В настоящее время в законодательстве отсутствует легальное определение понятия «исторического принципа распределения квот» или «истории промысла», но, при этом, невмешательство органов государственной власти в процесс модернизации указанного принципа создает предпосылки для уменьшения количества добросовестных участников рынка.

В зависимости от срока закрепления долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов возможно выделить следующие этапы развития «исторического принципа»:

- I этап – с 2001 по 2003 гг. – квоты распределялись ежегодно на аукционах;
- II этап – конец 2003-2004 гг. – введено закрепление долей квот сроком на 5 лет;
- III этап – 2005-2008 гг. – закрепление долей квот сроком на 4 года;
- IV этап – с 2008 года квоты были закреплены за хозяйствующими субъектами на 10 лет. В качестве обоснования необходимости внесения изменений в Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее – Закон о рыболовстве) в отношении увеличения срока закрепления долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов до 10 лет заявлялась необходимость обновления отечественного рыбопромыслового флота и его окупаемость за десятилетний период;
- V этап – в настоящее время рассматривается возможность внесения изменений в Закон о рыболовстве путем увеличения срока закрепления долей квот с 10 лет до 15 лет (с 2019 года).

Проанализировав законодательство о рыболовстве, можно отметить, что с 2004 года основой распределения долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов является «история промысла», а аукционы проводятся в исключительных случаях.

Анализ развития конкуренции в рыбодобывающей отрасли за последнее десятилетие показал следующие результаты:

- отсутствие инвестиций в отрасль;

- рыбохозяйственная отрасль практически не развивается и находится в упадническом состоянии;

- физический износ рыбодобывающего флота на 90%;

- установление различных условий для входа на рынок: на основании «исторического» принципа и по итогам аукционов;

- в настоящее время, в большинстве случаев с учетом перехода права на добычу водных биологических ресурсов от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства путем реорганизации, долями квот владеют не те лица, которым лимиты были предоставлены в 2008 году.

В 2008 году доли квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов были распределены между 815 хозяйствующими субъектами.

По состоянию на 2015 год доли квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов принадлежат только 587 хозяйствующим субъектам, которым они были распределены первоначально. Ликвидировано хозяйствующих субъектов — 24 (почти 3%). Количество хозяйствующих субъектов, которым доли квот принадлежат после реорганизации 204 хозяйствующих субъектов (25%) в порядке универсального правопреемства - 565. При этом следует отметить, что количество реорганизаций хозяйствующих субъектов наблюдается до 24 раз, а срок существования реорганизованного хозяйствующего субъекта в отдельных случаях не достигал и трех месяцев.

Кроме того, при текущем порядке действия «исторического принципа» доли квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов во многих случаях изначально были закреплены в монопольных размерах.

Пример такого распределения можно наблюдать по результатам исследования рынков первичной оптовой реализации добытого (выловленного) краба.

Целью исследования рынков первичной оптовой реализации добытого (выловленного) краба являлась оценка состояния конкурентной среды и положения хозяйствующих субъектов на рынке первичной оптовой реализации добытого (выловленного) краба, а также возможность практического применения результатов проведенного анализа территориальными органами ФАС России и Центральным аппаратом ФАС России, в том числе при принятии решений в рамках государственного контроля за экономической концентрацией согласно главе 7 Закона о защите конкуренции.

Реализация основного объема добытого (выловленного) в России краба осуществляется на экспорт (Рисунок 1).

Рисунок 1 - Анализ реализации крабов в 2014 г.

Продуктовыми границами в данном исследовании являются границы рынка краба охлажденного с разбивкой по видам: краб камчатский, краб синий, краб-стригун Бэрда, краб-стригун опилио, краб-стригун ангулятус, краб-стригун красный, краб колючий, краб равношипый.

Географические границы указанных товарных рынков определены как Северный рыбохозяйственный бассейн и Дальневосточный рыбохозяйственный бассейн (далее — Дальневосточный бассейн), в границах которых хозяйствующие субъекты осуществляют рыболовство и реализацию улова.

В общем объеме реализации крабов всех видов в Дальневосточном бассейне доля краба-стригуна опилио в 2014 году составляет 54%, доля краба камчатского - 11%.

В 2014 году на рынке краба-стригуна опилио в Дальневосточном бассейне доминирующее положение занимает ООО «ДВ Акваресурс» с долей рынка 52%, в то же время при рассмотрении доли ООО «ДВ Акваресурс» в объеме общих продаж с учетом экспорта всего улова краба-стригуна опилио, добываемого в Дальневосточном бассейне, доля ООО «ДВ Акваресурс» составляет 20%.

На рисунке 2 «Анализ цен на краба-стригуна опилио» отражена связь такого положения ООО «ДВ Акваресурс» на рынке с ценами на продукцию. Так цены, по которым ООО «ДВ Акваресурс» реализовывал улов краба были стабильно выше средних цен краба-стригуна опилио в Дальневосточном бассейне на внутреннем рынке и ниже средних экспортных цен.

Исследованные рынки являются высококонцентрированными, за исключением рынка Краба синего и камчатского охлажденного в Дальневосточном бассейне, у которых уровень концентрации умеренный.

В Северном бассейне добывается краб-стригун опилио и камчатский краб, причем добычу и реализацию ведет одна группа лиц в составе: ЗАО

«Арктиксервис», ОАО «Североморский Альянс», ООО «Северо-Западная краболовная компания», ООО «СЗРК-Мурманск», которая занимает монопольное положение на товарных рынках, что отразилось на цене продукции.

	2012	2013	2014
экспорт	158	207	253
внутренний рынок	79	130	164
ООО "ДВ Акваресурс" (внутренний рынок)	109	190	251

Рисунок 2 - Анализ цен на краба-стригуна опилио

На рисунках 3 и 4 «Анализ цен на краб камчатский в Северном бассейне» и «Анализ цен на краб камчатский в Дальневосточном бассейне» показано, что цена на внутреннем рынке краба камчатского охлажденного, выловленного в Северном бассейне, в 2012-2013 гг. была выше экспортной цены при том, что в Дальневосточном бассейне на внутреннем рынке с умеренным уровнем концентрации за этот же период краб реализовывался по цене ниже экспортной.

При проведении исследования первичной оптовой реализации добытого краба охлажденного выявлены следующие экономические барьеры:

- необходимость осуществления значительных первоначальных капитальных вложений на формирование промыслового флота при длительных сроках окупаемости этих вложений;

- издержки выхода с рынка, включающие инвестиции, которые невозможно возместить при прекращении хозяйственной деятельности.

Административные барьеры:

- распределение квот на вылов краба по «историческому принципу», что осложняет вход на рынок для новых участников;

- квоты добычи водных биоресурсов распределяются на основании данных государственного рыбохозяйственного реестра об объеме добытых (выловленных) такими лицами водных биоресурсов за девять лет, предшествующих расчетному году.

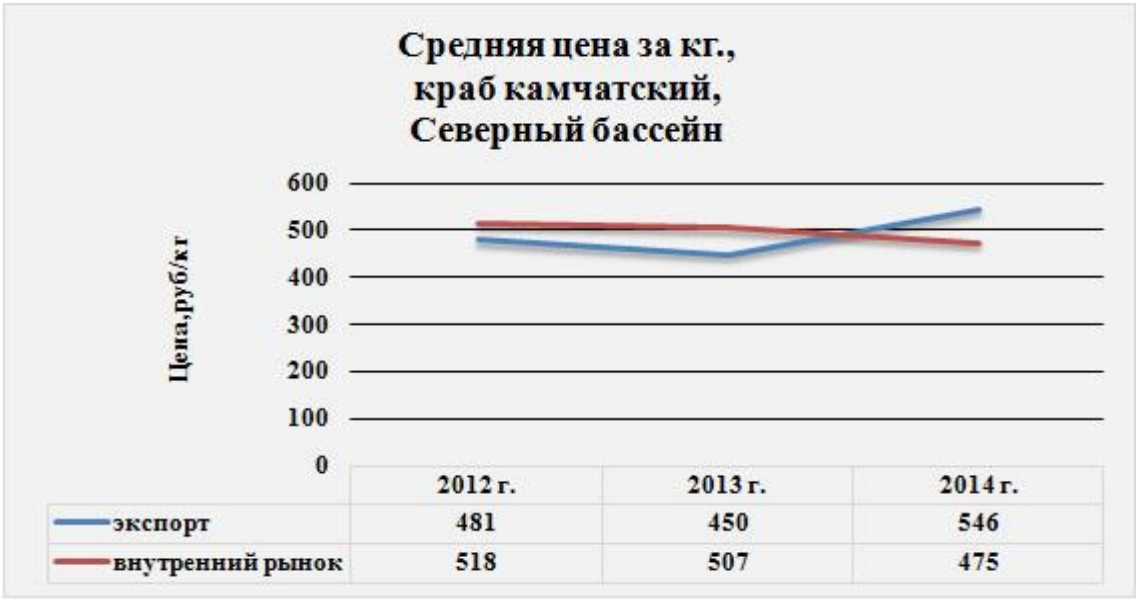


Рисунок 3 - Анализ цен на краб камчатский в Северном бассейне

Рисунок 4 - Анализ цен на краб камчатский в Дальневосточном бассейне

На данный момент рассматривается возможность увеличения процента добычи водных биологических ресурсов, в случае не освоения которого права на добычу водных биоресурсов будут принудительно прекращены. Соответственно, высвободившиеся на этом основании квоты будут распределяться с соблюдением конкурентных процедур. Это может частично снять административный барьер.

По мнению ФАС России, оздоровлению ситуации на рынках первичной оптовой реализации добытого (выловленного) краба могло бы способствовать введение норм, предписывающих обязательную продажу крабовой продукции на аукционных площадках. При этом необходимо дополнительно предусмотреть

введение экспортных лицензий с целью предупреждения повышения цен на внутреннем рынке.

Например, экспортная лицензия в Норвегии выдается Экспортным советом с разрешения департамента рыболовства сроком на один год при стоимости ее оформления около 1700 долл. США. ФАС России считает, что такая практика была бы полезна для устранения рыночной власти крабодобытчиков, защиты интересов внутренних потребителей, а также для пополнения доходной части государственного бюджета.

Учитывая вышеизложенное, по мнению ФАС России, доли квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов должны распределяться в зависимости от объема вылова каждого хозяйствующего субъекта по отношению к общему объему за 9 лет.

При таком распределении долей квот компании будут понимать, что если получать долю квоты от государства для того, чтобы реально осуществлять рыболовство, то вполне можно заниматься добычей (выловом) водных биологических ресурсов, а если получать долю квоты для того, чтобы ее потом передать (продать), то при таких условиях это будет невыгодно, так как компания ее приобретающая, не сможет рассчитывать на получение доли квоты в том же размере при следующем распределении.

Ограничение конкуренции при распределении квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для Российской Федерации в районах действия международных договоров Российской Федерации

Так к примеру, ФАС России признал бездействие Федерального агентства по рыболовству, выразившееся в не распределении квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для Российской Федерации путем установления порядка сбора и направления в уполномоченной орган Королевства Марокко заявок на осуществление рыбопромысловой деятельности в атлантической рыболовной зоне Королевства Марокко в информационном сообщении, опубликованном на сайте Росрыболовства (http://fish.gov.ru/) от 26 мая 2015 г., а также путем направления заявок и документов в уполномоченный орган Королевства Марокко в соответствии с указанным информационным сообщением, нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

По результатам рассмотрения дела принято решение от 12.10.2015 № АЦ/59946/15 и выдано предписание от 12.10.2015 № АЦ/59947/15 об устранении Федеральным агентством по рыболовству нарушения антимонопольного законодательства.

2.8.2. Проблемы и предложения в части развития конкуренции в сфере рыбохозяйственного комплекса

В 2015 году было проведено третье заседание Экспертного совета при Федеральной антимонопольной службе по развитию конкуренции в сфере рыбохозяйственного комплекса.

На заседании Экспертного совета обсуждались проблемные вопросы, касающиеся модернизации «исторического принципа» и развития конкуренции в рыбохозяйственном комплексе, а также создания аукционных площадок (торговых бирж) в России и обязательной реализации рыбопромысловыми компаниями добытых водных биологических ресурсов на внутреннем и внешнем рынках через аукционные торги.

По результатам проведенного заседания Экспертного совета были подготовлены предложения ФАС России в проект доклада к президиуму Государственного совета Российской Федерации по вопросу развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации, который состоялся 19 октября 2015 г. под председательством Президента Российской Федерации В.В. Путина.

В целях обеспечения защиты конкуренции в сфере рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации ФАС России подготовлены предложения, в частности:

- по приостановке и прекращению права добычи (вылова) водных биологических ресурсов для организаций, осуществляющих промышленное и прибрежное рыболовство, находящихся под контролем иностранных инвесторов без одобрения сделки на Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации;

- по закреплению обязанности хозяйствующих субъектов, осуществляющих добычу (вылов) водных биологических ресурсов, реализовывать часть первоначального улова, в том числе для реализации на экспорт, на аукционных площадках (рыбных биржах), в том числе за рубли (порядок и объемы продаж на аукционе определяются Правительством Российской Федерации);

- по утверждению положения о том, что при реорганизации юридического лица (владельца) квот, реорганизованное юридическое лицо при выделении квоты вправе претендовать в порядке «исторического принципа» на новый срок владения правом на доли квот, не превышающий срок использования квоты реорганизованным лицом;

- по обеспечению органам государственного надзора доступа к сведениям, содержащимся в государственном рыбохозяйственном реестре;

- по осуществлению изъятия долей квот у субъектов, не имеющих рыболовных судов на праве собственности или на праве финансовой аренды (лизинга), а также по распределению изъятых долей квот исключительно на аукционах;

- по выявлению иностранных организаций, контролирующих российских хозяйствующих субъектов, осуществляющих вылов российских биологических ресурсов, без получения соответствующих разрешений, предусмотренных законодательством Российской Федерации и незамедлительному изъятию у них квоты на вылов водных биологических ресурсов с последующей реализацией указанных квот на аукционах;

- по организации аукционной и биржевой торговли продукцией из водных биологических ресурсов (в том числе на экспорт);

- по внесению изменений в Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», связанных с обеспечением прозрачности в сфере торговли водными биологическими ресурсами.

В соответствии с пунктом 2 Протокола совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации - полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе Ю.П. Трутнева от 22.07.2015 № ЮТ-П11-28пр о внесении в Правительство Российской Федерации проекта распоряжения Правительства Российской Федерации «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по созданию и развитию биржевых и аукционных площадок в Дальневосточном федеральном округе по реализации российских водных биологических ресурсов на внутреннем и внешнем рынках», ФАС России совместно с Минвостокразвития России разработаны предложения в проект «дорожной карты» и направлены в Минсельхоз России для включения их в план мероприятий («дорожная карта») (письмо № АЦ/68614-ПР/15 от 02.12.2015).

В 2016 году Федеральная антимонопольная служба планирует провести очередное заседание Экспертного совета при ФАС России по развитию конкуренции в сфере рыбохозяйственного комплекса на повестку дня вынесены основные вопросы, касающиеся формирования оптовой цены на рыбную продукцию, наценки посредников и розничной торговли, а также стоимости транспортно-логистических услуг и по созданию и развитию аукционных (биржевых) площадок по реализации российских водных биологических ресурсов на внутреннем и внешнем рынках.

До конца 2016 года планируется провести исследование состояния конкурентной среды на рынке оптовой реализации рыбоводной продукции лососевых.

2.9. Развитие конкуренции на рынке алкогольной продукции

2.9.1 Общая оценка состояния конкуренции на рынке алкогольной продукции

Многовековая история регулирования государством продажи алкогольной продукции в России показывает, что власть неоднократно предпринимала попытки взять под контроль производство и реализацию указанной продукции. Способы и механизмы были разными - государственная монополия (вводилась в 1478, 1819,1894 гг.), полный запрет (1914 – 1923 гг.), система взимания акцизов (1863-1894).

В новейшей истории власть также пытается найти баланс между необходимостью сокращения потребления алкогольной продукции в рамках программы деалкоголизации населения и возможностью пополнения бюджетов всех уровней за счет акцизов от продажи алкоголя.

Алкогольная продукция традиционно в России является товаром, который имеет особую экономическую, политическую и социальную значимость, что определяет внимание, уделяемое алкогольным рынкам Правительством Российской Федерации, бизнес-сообществом и обществом в целом. Ежегодно более двух десятков регуляторных инициатив приводят к корректировке условий обращения товара на соответствующем рынке. В такой обстановке, по мнению ФАС России, невозможно прогнозировать развитие бизнеса и как показывает последний год – наполнение бюджетов алкогольными акцизами.

Борьба с контрафактной продукцией является в настоящее время первоочередной задачей для повышения конкурентоспособности предприятий отрасли, легально выпускающих и реализующих алкогольную продукцию.

Действия органов власти субъектов Российской Федерации по введению дополнительных запретов и ограничений реализации алкогольной продукции направленные, по их мнению, на снижение уровня алкоголизации населения и борьбу с контрафактной и нелегальной алкогольной продукцией не достигают заявленных целей, а, по мнению ФАС России, дают обратный эффект и приводят к негативным социально-экономическим последствиям.

Несовершенство законодательного регулирования алкогольной отрасли привело к тому, что в восьмидесяти пяти субъектах Российской Федерации установлены различные условия ведения бизнеса.

В рамках совершенствования регулирования и контроля алкогольной отрасли Правительство Российской Федерации утвердило план мероприятий («дорожная карта») по стабилизации ситуации и развитию конкуренции на алкогольном рынке.

По мнению ФАС России, для снижения уровня нелегальной и контрафактной алкогольной продукции, снижения уровня алкоголизации

населения, а также для увеличения наполняемости бюджетов всех уровней необходимо создать понятные и прозрачные условия для добросовестных участников рынка, развивать здоровую конкуренцию на рынках реализации алкогольной продукции.

2.9.2 Достигнутые результаты развития конкуренции на рынке алкогольной продукции

Правительством Российской Федерации при активном участии Минэкономразвития России, Росалкогольрегулирования и ФАС России утверждена «дорожная карта» по стабилизации ситуации и развитию конкуренции на алкогольном рынке.

В рамках исполнения «дорожной карты» была создана рабочая группа по повышению эффективности государственного регулирования и конкуренции на алкогольном рынке при Правительственной комиссии по повышению конкурентоспособности и регулированию алкогольного рынка, возглавляемая заместителем Министра экономического развития Российской Федерации О.В. Фомичевым. В 2015 году проведено восемь заседаний рабочей группы, на которых рассматривались наиболее острые проблемы отрасли и вырабатывались предложения, касающиеся, в том числе, устранения барьеров и развития конкуренции на рынках алкогольной продукции. Рабочая группа стала, по мнению ФАС России, наиболее доступной площадкой для выражения мнения бизнес-сообщества по актуальным проблемам.

Во исполнение «дорожной карты» в 2015 году Федеральная антимонопольная служба совместно с Минэкономразвития России, Минпромторгом России и Экспертным советом при ФАС России подготовила и направила доклад в Правительство Российской Федерации на тему «Пресечение практики регионального протекционизма», который охватывает большинство актуальных проблем алкогольного рынка, которые, по мнению ФАС России, требуют отдельного вмешательства государства для пресечения антиконкурентных практик и создания благоприятных условий для добросовестных предпринимателей.

2.9.3 Проблемы развития конкуренции на рынке алкогольной продукции

По мнению ФАС России, решение задач, определенных Концепцией государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкоголем и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года, требует комплексного подхода и координации действий

законодательных и исполнительных органов государственной власти не только на федеральном, но и на региональном и муниципальном уровнях.

В настоящее время установлено достаточное количество запретов и ограничений на федеральном уровне, систем контроля (например, Единой государственной автоматизированной информационной системы), позволяющих контролировать рынки оборота алкогольной продукции.

ФАС России отмечает крайнюю необходимость разработки и осуществления комплекса мер по сокращению избыточных требований и ограничений, созданию легальным участникам рынка условий для развития бизнеса и здоровой конкуренции.

Внушительный список запретов и ограничений применяется в отдельных регионах. Вместо того, чтобы концентрировать усилия на профилактике употребления алкогольной продукции, развитии спорта, культивировании здорового образа жизни, развитии культуры употребления алкогольной продукции, применяются порой радикально-популистские меры запрета и ограничения реализации алкогольной продукции.

В борьбе за наполняемость бюджетов акцизами «закрываются» региональные рынки сбыта. Продавцам и потребителям ограничивают право выбора путем навязывания продукции регионального производства.

Повсеместно вводятся ограничения по площади, месту, времени, объему, таре и иные. Все это приводит не к снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукции, а к серьезному удару по легальным предприятиям алкогольной отрасли и смежным отраслям.

Например, в Республике Саха (Якутия) с периодичностью вводят запреты реализации алкогольной продукции в местах общественного питания, разделяя их по типам, местонахождению и ограничивая по времени реализации алкогольной продукции, разрешая реализовывать алкогольную продукцию только в алкомаркетах.

В Архангельской области запрещается реализовывать алкогольную продукцию в 10 метрах при наличии обособленной территории социального объекта, а в Астраханской и Тверской – до 150 м.

На территории Белгородской области создана система реализации алкогольной продукции через единственного поставщика - ООО «Добрыня». Вся реализуемая им алкогольная продукция проходит обязательную «добровольную» сертификацию. За годы осуществления данной сертификации возврат алкогольной продукции от общего объема составил 0,26 % (в данную незначительную долю входит и возврат по испорченной таре).

Указанные примеры являются только малой частью вводимых ограничений и запретов, действующих в субъектах Российской Федерации.

В целях создания благоприятной конкурентной среды на всей территории Российской Федерации и предсказуемого развития рынков базовые ограничения и

правила игры должны устанавливаться только на федеральном уровне и быть едиными для всех.

Необходимо отметить, что после введения запретов и ограничений на реализацию алкогольной продукции региональные власти констатируют значительное снижение уровня потребления алкогольной продукции. Вместе с тем, происходит одновременное увеличение уровня контрафактной продукции, изымаемой правоохранительными органами. Таким образом, наблюдается практика замещения, когда создаются благоприятные условия для участников теневого рынка и неблагоприятные – для легальных игроков.

В настоящее время отсутствуют точные данные по теневому рынку алкогольной продукции. При этом невозможно точно определить количество употребляемого алкоголя на душу населения. Также отсутствует методика расчета доли конфискованного алкоголя от общей доли реализуемого легального алкоголя.

По мнению экспертов, долю контрафактного рынка можно оценивать с помощью объема контрафактной алкогольной продукции, изъятой правоохранительными органами.

Существуют и косвенные показатели, которые можно использовать для этой цели. Например, сумма, не поступивших в бюджетную систему Российской Федерации акцизных платежей (это касается случаев, когда федеральные специальные марки выдаются, а деньги в бюджет не поступают). По мнению членов экспертного совета при ФАС России необходимо осуществить анализ объемов, не поступивших в федеральный бюджет платежей по каждому субъекту Российской Федерации.

По официальным данным Министерства здравоохранения Российской Федерации наиболее высокая смертность приходится на регионы с высоким уровнем распространенности хронического алкоголизма и алкогольных психозов. В связи с этим, по мнению Минздрава России, необходимо срочное принятие общегосударственных мер по борьбе с суррогатным алкоголем и его нелегальным оборотом, по активному противодействию бытовому пьянству и поддержанию трезвого образа жизни. Требуется подключение к их реализации и контролю всего российского общества, религиозных конфессий и гражданских активистов. Федеральная антимонопольная служба полностью поддерживает данную точку зрения Минздрава России и отмечает, что бороться с алкоголизмом необходимо не только ограничительными и запретительными мерами, которые ведут к проявлению регионального протекционизма и «закрытию» региональных рынков, а использовать системный подход, в том числе путем реализации мероприятий «дорожной карты».

В настоящее время легальный бизнес становится неконкурентоспособен по сравнению с нелегальным, который не платит акцизы и не связан никакими ограничениями. Легальные производители и розничная торговля вынуждены уходить с рынка или уходить «в тень», падают доходы бюджетов всех уровней.

Приоритетной задачей дня является вернуть потребителя в легальный сектор. Это потребует принятия комплекса мер, направленных на лишение нелегального бизнеса его «конкурентных преимуществ», и как следствие, увеличение продаж качественной легальной продукции, увеличение наполняемости бюджетов всех уровней, снижение отравлений от контрафактного и нелегального алкоголя.

Органы власти субъектов Российской Федерации находят выход из этой ситуации и, несмотря на законодательный запрет субсидирования производителей алкогольной продукции, изыскивают способы финансовой и иной поддержки местных производителей. Иногда это проявляется в виде прямого вмешательства в работу рынка в форме письменных и устных указаний, распоряжений должностных лиц органов власти. Вводятся дополнительные, избыточные формы контроля (сертификация, маркировка продукции), полные или частичные запреты легальной продукции на отдельных территориях. Создаются дискриминационные условия для работы предприятий общественного питания.

Самые большие потери от запретов и ограничений продолжает нести малый и средний предприниматель. Это явилось следствием отсутствия дифференцированного подхода к регулированию малых и больших форматов предпринимательской деятельности, в том числе при лицензировании розничной торговли, запретов на реализацию алкогольной продукции в нестационарных торговых объектах.

По информации Минпромторга России алкоголь является товаром-драйвером и составляет до 40 % оборота малого торгового бизнеса. Это дает возможность небольшим магазинам продавать низкомаржинальные товары, такие как овощи, колбаса, молоко, хлеб и другое. По мнению ФАС России, невозможность продажи алкоголя, как правило, означает, что магазин не может обеспечить окупаемость и вынужден прекратить свою деятельность.

По мнению ФАС России, необходимо ликвидировать все перекосы и негативные изменения в структуре региональных рынков. Для снижения уровня нелегальной и контрафактной алкогольной продукции, а также для увеличения наполняемости бюджетов всех уровней необходимо развивать здоровую конкуренцию на рынках оборота алкогольной продукции, а также на смежных, в частности на рынке оказания услуг общественного питания.

ФАС России отмечает необходимость обсуждения вопроса о раздельном регулировании алкогольных рынков в зависимости от видов продукции. По мнению Росалкогольрегулирования, для этого потребуется разработать три федеральных закона. Эксперты отмечают, что для осуществления целей раздельного регулирования достаточно одного Федерального закона, в котором будут учтены особенности производства и оборота различных видов алкогольной продукции.

2.9.4 Предложения по развитию конкуренции на рынке алкогольной продукции.

По мнению ФАС России, для снижения уровня нелегальной и контрафактной алкогольной продукции, снижения уровня алкоголизации населения, а также для увеличения наполняемости бюджетов всех уровней необходимо создать нормальные условия для добросовестных участников рынка, развивать здоровую конкуренцию на рынках реализации алкогольной продукции и рынке оказания услуг общественного питания.

Необходимо совершенствование законодательства в следующих направлениях:

- кардинальное и системное решение по изменению структуры и содержания алкогольного законодательства – либерализация, раздельное регулирование по отраслям, однозначность формулировок;
- вскрытие и пресечение различных схем скрытого субсидирования;
- недопустимость подмены борьбы с алкоголизацией через запреты и ограничения торговли алкоголем по метрам, градусам, времени, виду продукции, возрасту покупателя;
- недопустимость региональных запретов на оборот отдельных видов алкогольной продукции;
- предупреждения главам субъектов Российской Федерации о недопустимости закрытия регионов для «чужой» продукции путем прямых указаний, дополнительной сертификации, маркировки, квотирования продаж;
- усиление госконтроля за производством этилового спирта. Введение элементов госмонополии на период до стабилизации рыночной ситуации;
- снижение акцизной нагрузки по всем видам алкогольной продукции и изменение структуры уплаты акцизов в бюджет;
- введение в оборот бюджетной «народной водки» в ограниченных партиях для борьбы с контрафактом;
- снятие всех запретов по продаже алкогольной продукции в предприятиях общественного питания;
- введение разумных ограничений оборота ПЭТ-тары (1,5 л) и создание условий для конкуренции на рынке упаковки, минимизации негативного влияния ограничений на смежные рынки и субъекты малого и среднего предпринимательства;
- возврат такого товара как «пиво» в малые форматы торговли;
- новый подход к оценке объема контрафактной продукции.

Указанные меры не являются исчерпывающими. В 2016 году ФАС России совместно с Минэкономразвития России, Росалкогольрегулированием и другими заинтересованными ведомствами, в тесном взаимодействии с бизнес-сообществом продолжит активную работу по нахождению наиболее оптимальных и эффективных механизмов регулирования рынков алкогольной продукции,

устранению барьеров и несовершенств в законодательстве для достижения целей повышения конкуренции на соответствующем товарном рынке.

2.10. О состоянии конкуренции на рынках кредитования физических лиц

2.10.1 Общая характеристика состояния конкуренции на рынка кредитования физических лиц за период с 2011 года по 2015 год в административных центрах федеральных округов

Рынок кредитования физических лиц регулируется Федеральным законом от 21.12.2013 № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)» (далее – Закон о потребительском кредите), Федеральным законом от 16.07.1998 № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)», а также другими федеральными законами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением потребительского кредита (займа) физическому лицу в целях, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, на основании кредитного договора, договора займа и исполнением соответствующего договора.

По данным Центрального банка Российской Федерации по состоянию на 01.01.2016 количество действующих кредитных организаций составляет 733 кредитных организаций. Необходимо отметить тенденцию к сокращению за последние несколько лет количества кредитных организаций. Так, с 2011 года количество действующих кредитных организаций сократилось на 26% (на 245 кредитных организаций). При этом почти более половины такого сокращения пришлось на 2015 год (12%). Одной из причин рассматриваемой тенденции может быть участившиеся в последнее время случаи отзыва Банком России лицензий у кредитных организаций, а также принятие решений кредитными организациями о заключении сделок в форме слияния и присоединения.

Несмотря на сокращение количества действующих кредитных организаций, количество выданных ими кредитов физическим лицам с 2011 по 2014 год росло. Вместе с тем, в 2015 году по сравнению с предыдущим периодом наблюдается небольшой спад кредитования физических лиц.

Таблица 1. Объем выданных кредитов физическим лицам в административных центрах федеральных округов, рублей

	01.01.2012	**01.01.2013**	**01.01.2014**	**01.01.2015**	**01.01.2016**
Город Москва	736047685	944492211	1164076457	1309095856	1202945255
Ростовская область	136705191	197747445	257433690	291580342	266258156
Хабаровский край	66880082	97753633	110867758	126591105	114521475
Город Санкт-Петербург	126831903	341138456	430883767	496578865	478452788
Новосибирская область	195684885	173704612	222469960	249820438	233111157
Свердловская область	110819157	2763633842	354676383	388144760	362431993
Нижегородская область	75236278	145843948	1891460007	217457951	203932855
Ставропольский край	66880082	110019795	141294720	217457951	151728568

Неизменными лидерами в исследуемый период времени на рынках кредитования физических лиц г. Москвы и Нижегородской области являются организации, входящие в группу лиц ПАО «Сбербанк России», ПАО Банк ВТБ и ПАО РОСБАНК. В частности, в городе Москве доля от общего числа выданных кредитов физическим лицам указанной тройкой лидеров составила от 39 до 45%, тогда как в Нижегородской области – от 58 до 61%.

В Ростовской области и Хабаровском крае, помимо ПАО «Сбербанк России» и ПАО Банк ВТБ, в тройку лидеров на протяжении рассматриваемого периода неизменно входят ОАО КБ «Центр-инвест» (CR3 = от 50 до 61) и ПАО «Восточный экспресс банк» (CR3 = от 63 до 67) соответственно. В Свердловской области третьи позиции неизменно занимает ПАО «СКБ-Банк» (CR3 = от 51 до 59).

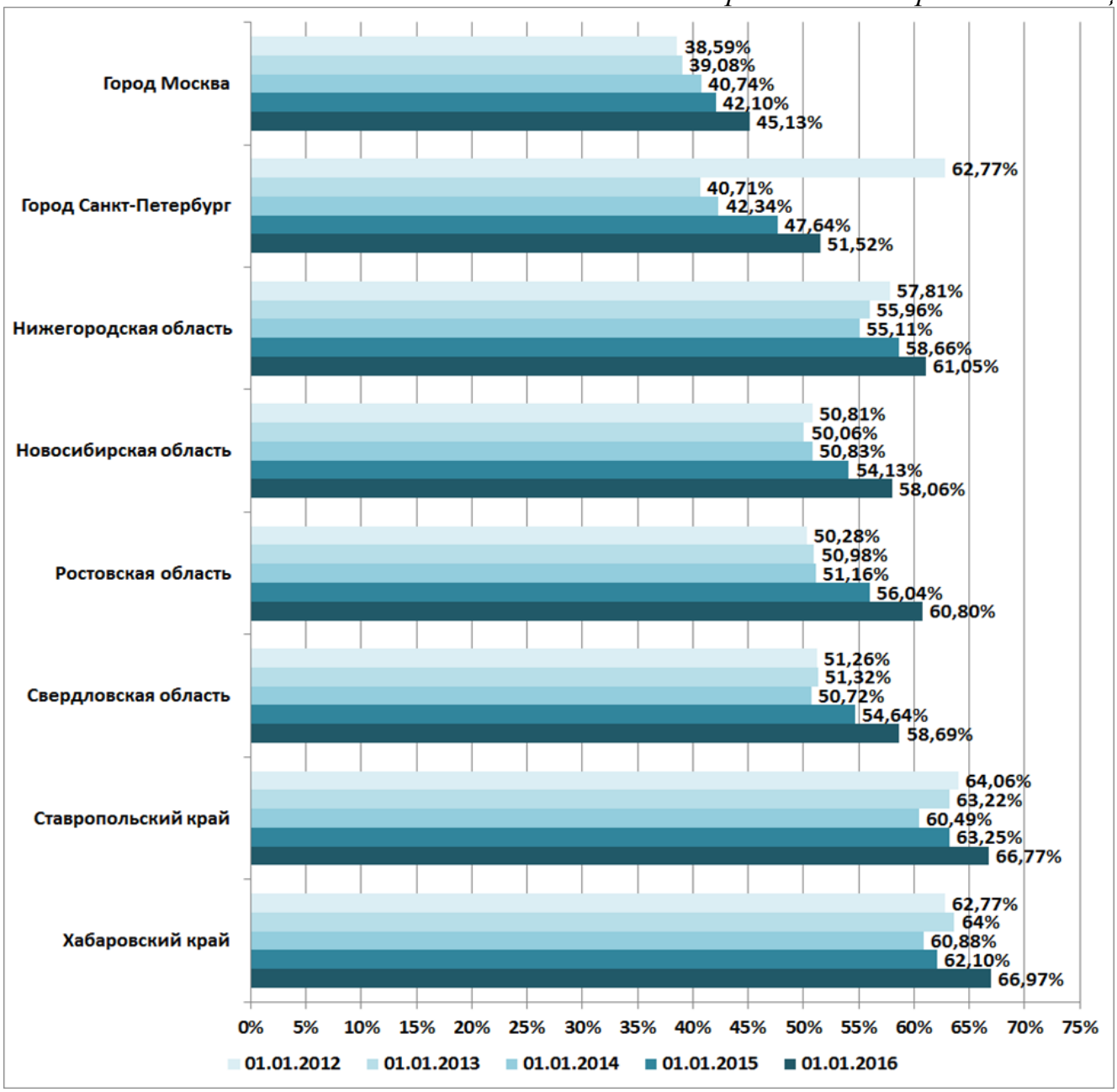
В других административных центрах тройку лидеров после ПАО «Сбербанк России» и ПАО Банк ВТБ замыкали иные кредитные организации, в том числе региональные.

При этом необходимо отметить, что ПАО «Сбербанк России» на протяжении всего рассматриваемого периода являлся ведущим лидером на рынках кредитования физических лиц.

Таблица 2. Доля ПАО «Сбербанк России» от общего объема выданных кредитов физическим лицам в административных центрах федеральных округов

	Минимальное значение	Максимальное значение
2011 год	19% (г. Москва)	45% (Ставропольский край)
2012 год	18% (г. Санкт-Петербург)	46% (Ставропольский край)
2013 год	19% (г. Санкт-Петербург)	43% (Ставропольский край)
2014 год	21% (г. Москва)	46% (Ставропольский край)
2015 год	21% (г. Москва)	48% (Ставропольский край)

Диаграмма 1. Доля тройки лидеров на рынке кредитования физических лиц



Уровень концентрации на рынке кредитования физических лиц на территории административных центров федеральных округов в период с 2011 по 2015 год оставался практически неизменным. Необходимо отметить, что на протяжении указанного периода уровень концентрации рынка кредитования физических лиц в городе Москве характеризуется как низкоконцентрированный (HHI = от 636 до 921, CR3 = 39 до 45), тогда как рассматриваемый рынок на территории Ставропольского края характеризуется как высококонцентрированной (HHI = от 2083 до 2635, CR3 = 64 до 67). Рынки кредитования физических лиц на территории остальных административных центров с 2011 по 2015 год в основном умеренноконцентрированные (HHI = от 1124 до 1954, CR3 = 48 до 67).

2.10.2 Проблемы и предложения в части развития конкуренции на рынке потребительского кредитования физических лиц

В 2015 году сохранила свою актуальность проблема навязывания кредитными организациями дополнительных услуг по добровольным видам страхования при выдаче потребительских кредитов (займов).

Так, с марта 2013 по 2015 год на навязывание дополнительных страховых услуг кредитными организациями только в центральный аппарат ФАС России поступило около трехсот пятидесяти жалоб.

При этом основные жалобы физических лиц на взаимодействие страховых и кредитных организаций в сфере страхования рисков заемщиков связаны с отказом банков от выдачи кредита без заключения индивидуального либо подключения к коллективному договору страхования, навязыванием конкретной страховой организации для страхования рисков заемщиков и отказом принимать полисы иных страховщиков, а также с включением страховой премии в сумму кредита и невозможностью оплаты страховой премии иным способом. Также необходимо отметить в настоящее время незначительный рост таких жалоб.

Вместе с тем, проводимые проверки по таким жалобам показывают, как правило, наличие в кредитных программах, а также в разработанных банком документах, которые подписывает клиент при получении кредита, информации о добровольности услуги, возможности отказаться от нее, а также то, что решение банка о предоставлении кредита не зависит от согласия клиента на получение дополнительной услуги, например, услуги по страхованию. При таких обстоятельствах антимонопольные органы обращают внимание заявителя на то, что в случае намерения получить кредит в какой-либо кредитной организации, предварительное и тщательное изучение всех условий договора до заключения кредитного договора, позволит избежать конфликтных ситуаций с банком.

Закон о потребительском кредите устанавливает, что кредитор вправе потребовать от заемщика заключить договор страхования жизни, здоровья или иного страхового интереса заемщика, являющийся обязательным условием договора займа или кредитного договора, заключаемого между кредитной

организацией и заемщиком. При этом кредитор понижает либо повышает размер процентной ставки по договору займа или кредитному договору в зависимости от заключения/не заключения такого договора страхования.

При этом необходимо принять во внимание, что если кредитор при предоставлении потребительского кредита понижает процентную ставку по кредитному договору в случае заключения заемщиком договора по добровольным видам страхования, то условие кредитора о заключении такого договора страхования является обязательным условием кредитного договора.

В таком случае при наличии соглашения между кредитной организацией и страховой организацией, определяющего их порядок взаимодействия, такое соглашение должно отвечать требованиям Общих исключений в отношении соглашений между кредитными и страховыми организациями, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30.04.2009 № 386 «О случаях допустимости соглашений между кредитными и страховыми организациями» (далее – Общие исключения).

При таких обстоятельствах (то есть при наличии соглашения между банком и страховщиком, а также обязательного наличия договора страхования по условиям кредита) кредитная организация должна соблюдать нормы Общих исключений, которые предусматривают, в том числе определенный перечень требований банка к страховщику, а также запрет на заключение договора страхования на весь период действия кредитного договора, за исключением случаев реализации программ ипотечного кредитования, когда требования к условиям предоставления страховой услуги могут предусматривать обязанность заемщика заключать договор страхования на срок, равный сроку кредитования, если условиями договора страхования предусмотрена возможность внесения страховой премии в рассрочку с уплатой очередного страхового взноса не реже одного раза в год.

В последнее время кредитные организации выводят добровольное страхование жизни и здоровья из числа обязательных условий получения кредита и предлагают заемщику заключить такой договор страхования в качестве дополнительной услуги.

При этом, как показывает антимонопольная и судебная практика, несмотря на возможность заемщика при оформлении заявления о предоставлении потребительского кредита (займа) отказаться от оказания ему за отдельную плату дополнительной страховой услуги в соответствии с нормами Закона о потребительском кредите (займе), в ряде случаев, воспользоваться такой возможностью заемщики не могут. Причина этому устные сообщения сотрудников некоторых финансовых организаций, которые указывают на существующую практику неизбежных отказов в представлении потребительского кредита (займа) без заключения дополнительного договора страхования. При этом условия такого дополнительного договора являются невыгодными для заемщиков, в том числе в связи с требованием заключить его на весь срок

кредитования с определенным страховщиком, единовременно оплатив страховую премию за счет средств потребительского кредита (займа). То есть, данная страховая услуга содержит явно обременительные для заемщиков условия, которые, исходя из разумно понимаемых интересов, они не приняли бы при наличии у них возможности участвовать в определении условий договоров страхования.

К такому выводу антимонопольные органы приходят, в том числе по итогам рассмотрения дел, возбужденных по признакам нарушения статьи 11 Закона о защите конкуренции в части заключения кредитными организациями антиконкурентных соглашений как непосредственно со страховщиками, так и с их агентами, реализация которых приводит к навязыванию заемщикам условий договора, невыгодных для них или не относящихся к предмету договора.

При этом необходимо отметить следующую складывающуюся к настоящему времени судебную практику. Верховный Суд Российской Федерации в рамках обжалования постановления об административном правонарушении указал на законность решения Ростовского УФАС России по делу № 1096/15 в отношении АО «Альфа-Банк» и его агента ООО «майСейфети» о наличии между ними антиконкурентного соглашения, а именно заключенного агентского договора, реализация ряда положений которого привели к навязыванию необязательных дополнительных услуг при кредитовании заемщиков (дело № А40-64007/15).

Кроме того, Верховный Суд Российской Федерации также указал на законность решения Астраханского УФАС России по делу 15-К-05-14 в отношении ООО КБ «Ренессанс Капитал» и ООО «Группа Ренессанс Страхование» о наличии нарушения статьи 11 Закона о защите конкуренции. В частности, суд согласился с доводами Астраханского УФАС России о том, что действия указанных организаций по осуществлению страхования жизни и здоровья заемщика в единственной страховой компании путем присоединения к заключенному между ООО КБ «Ренессанс Капитал» и ООО «Группа Ренессанс Страхование» коллективному договору страхования, без уведомления заемщика о добровольности такого страхования, о том, что отказ заемщика от подключения к программе не влечет отказ в выдаче кредита, о возможности самостоятельного страхования своей жизни и здоровья в любой страховой компании, а также о размере, порядке и условиях оплаты комиссии за подключение к программе страхования, отсутствии возможности возврата комиссии за подключение к программе страхования в случае досрочного погашения кредита и отказа от участия в программе страхования, отсутствии возможности назначения выгодоприобретателем по договору любого лица, свидетельствуют о наличии сложившейся модели поведения между банком и страховой компанией на рынках услуг по кредитованию физических лиц и страхованию жизни и здоровья и указывают на наличие не только письменного соглашения (договора коллективного страхования), но и устного соглашения между банком и

страховщиком, существующего в целях достижения обеими сторонами своих интересов (дело № А40-186276/2014).

В октябре 2015 года указанные проблемы на рынке потребительского кредитования физических лиц обсуждались на совместном совещании с представителями Банка России, на котором был рассмотрен вопрос, в том числе о внесении изменений в Закон о потребительском кредите в части обеспечения наиболее полной информированности заемщиков о дополнительных услугах, оказываемых кредиторами или третьими лицами при предоставлении потребительского кредита (займа).

В частности, ФАС России предлагает закрепить в пункте 15 части 9 статьи 5 Закона о потребительском кредите положение о том, что услуги страхования, в том числе страхования жизни и (или) здоровья заемщика в пользу кредитора, а также иного страхового интереса заемщика, включается в индивидуальные условия договора потребительского кредита (займа) только в том случае, если наличие договора страхования является обязательным требованием для получения потребительского кредита (займа), является способом обеспечения исполнения обязательств по договору потребительского кредита (займа) и влияет на условия предоставления потребительского кредита (займа) (срок возврата потребительского кредита (займа), процентная ставка).

Необходимо обратить внимание, что в соответствии с пунктом 5 части 5 статьи 6 Закона о потребительском кредите в расчет полной стоимости потребительского кредита (займа) не включаются, в том числе платежи заемщика за услуги, оказание которых не обусловливает возможность получения потребительского кредита (займа) и не влияет на величину полной стоимости потребительского кредита (займа) в части процентной ставки и иных платежей, при условии, что заемщику предоставляется дополнительная выгода по сравнению с оказанием таких услуг на условиях публичной оферты и заемщик имеет право отказаться от услуги в течение четырнадцати календарных дней с возвратом части оплаты пропорционально стоимости части услуги, оказанной до уведомления об отказе.

С учетом изложенного и в целях обеспечения полной информированности заемщика об условиях предоставления потребительского кредита (займа) в части 2 статьи 7 Закона о потребительском кредите, по мнению ФАС России, необходимо также предусмотреть установление обязанности кредитора указывать в заявлении о предоставлении потребительского кредита (займа) информацию, предусмотренную пунктом 5 части 5 статьи 6 Закона о потребительском кредите в части возможности заемщика отказаться от дополнительной страховой услуги в течение 14 календарных дней при условии, что в расчет полной стоимости потребительского кредита (займа) не включаются платежи заемщика за такие услуги.

В целях обеспечения дополнительной защиты интересов заемщиков ФАС России предлагает дополнить часть 10 статьи 7 Закона о потребительском кредите

(займе) положением о том, что в случае если услуги, оказываемые кредитором и (или) третьими лицами по страхованию жизни и (или) здоровья заемщика в пользу кредитора, а также иного страхового интереса заемщика, необходимы в течение всего срока действия договора потребительского кредита (займа), заключенного более чем на один год, то условия предоставления таких услуг должны предусматривать внесение оплаты (страховой премии) в рассрочку с уплатой очередного платежа (страхового взноса) не более чем за календарный год.

Кроме того, ФАС России предлагает в части 2 статьи 7 Закона о потребительском кредите установить положение, обеспечивающее возможность заемщика на право выбора осуществления оплаты платежа за дополнительную услугу за счет средств потребительского кредита (займа) или за счет собственных средств.

При этом на случай, если заемщик выразил согласие в заявлении о предоставлении потребительского кредита (займа) на осуществление оплаты платежа за дополнительную услугу за счет потребительского кредита (займа) ФАС России предлагает предусмотреть в части 1 статьи 11 Закона о потребительском кредите (займе) положение о том, что заемщик в течение четырнадцати календарных дней с даты получения потребительского кредита (займа) на цели оплаты услуг по страхованию вправе отказаться от получения такой части кредита (займа), уведомив об этом кредитора до истечения установленного настоящей статьей срока и уплатив проценты за фактический срок кредитования.

Указанные предложения по внесению изменений в Закон о потребительском кредите (займе) направлены на получение заемщиком наиболее полной информации об условиях предоставления потребительского кредита (займа) и, по мнению ФАС России, позволят решить проблему навязывания финансовыми организациями дополнительных услуг на рынке кредитного страхования.

Указанные предложения ФАС России были направлены в Центральный банк Российской Федерации.

В 2016 году ФАС России планирует разработать проект федерального закона по внесению соответствующих изменений Закон о потребительском кредите (займе).

2.11. Реформа государственного оборонного заказа

2.11.1 Результаты контрольной деятельности ФАС России в сфере государственного оборонного заказа

В соответствии с указом Президента Российской Федерации от 08.09.2014 № 613 «О некоторых вопросах государственного управления и контроля в сфере государственного оборонного заказа вооружения, военной, специальной техники и материальных средств», постановлением Правительства Российской Федерации от 25.12.2014 г. № 1489 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации в связи с упразднением Федеральной службы по оборонному заказу» с 01.01.2015 ФАС России осуществляет полномочия по контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа (далее – ГОЗ).

В рамках реализации контрольных функций по соблюдению положений федерального закона от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» и федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» центральным аппаратом ФАС России в 2015 году проведено 67 проверок государственных заказчиков, головных исполнителей и исполнителей ГОЗ, а также принято участие в 22 проверках по соблюдению законодательства в сфере ГОЗ, проводимых правоохранительными органами.

По результатам проверочных мероприятий выдан ряд предписаний об устранении выявленных нарушений законодательства в сфере ГОЗ путем обеспечения возврата денежных средств. В частности, по результатам одной из проверок выдано предписание об обеспечении возврата денежных средств на сумму 3,2 млрд. руб.

Кроме того, в 2015 году центральным аппаратом ФАС России возбуждено 13 дел о нарушении антимонопольного законодательства при исполнении ГОЗ.

По результатам контроля и надзора центральным аппаратом ФАС России возбуждено 201 дело об административных правонарушениях в сфере ГОЗ и вынесено 102 постановления о привлечении должностных лиц и юридических лиц к административной ответственности.

В рамках осуществления контроля соблюдения положений федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в части размещения ГОЗ ФАС России в 2015 году в ходе рассмотрения жалоб и обращений проведена 851 проверка и выдано 252 предписания.

Кроме того, в рамках исполнения функций, переданных от ФСТ России, в 2015 году ФАС России осуществлялась проверка соблюдения государственными заказчиками положений законодательства и нормативных правовых актов в части формирования обоснованных цен на товары, работы, услуги (далее – продукция) по ГОЗ, подлежащих государственному регулированию.

По итогам 2015 года выдано всего 347 заключений с рекомендациями о прогнозных ценах на продукцию ГОЗ, в том числе на:
2016 г. – по 129 наименованиям;
2017 г. – по 131 наименованиям;
2018 г. – по 87 наименованию.

В течение 2015 года ФАС России были проведены анализ, расчеты и регистрация цен единственных поставщиков по 239 наименованиям продукции ГОЗ.

2.11.2 Совершенствование нормативно-правовой базы в сфере государственного оборонного заказа

В целях повышения эффективности реализации полномочий в сфере ГОЗ по инициативе ФАС России в 2015 году в федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе», кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) и федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» федеральным законом от 29.06.2015 № 159-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «О государственном оборонном заказе» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – федеральный закон 159-ФЗ) были внесены следующие изменения:

- установлены запреты на действия (бездействие) головного исполнителя, исполнителей ГОЗ, влекущие за собой необоснованное завышение цен на продукцию по ГОЗ, неисполнение либо ненадлежащее исполнение государственного контракта;

- регламентированы правила осуществления контроля (надзора) в сфере ГОЗ (процедуры проведения проверок, возбуждения и рассмотрения дел о нарушении законодательства в сфере ГОЗ и т.п.);

- ужесточена ответственность государственных заказчиков, головных исполнителей, исполнителей ГОЗ: в КоАП РФ введены дополнительные составы и ответственность за совершение административных правонарушений в сфере ГОЗ, увеличен до 1 (одного) года срок давности привлечения к административной ответственности за нарушения в сфере ГОЗ, предоставлена возможность проведения административных расследований.

Применение предложенных ФАС России норм будет способствовать предупреждению необоснованного завышения цен на продукцию, поставляемую по ГОЗ, а также повышению прозрачности деятельности ФАС России по контролю (надзору) в сфере ГОЗ.

В 2015 году ФАС России проведена работа по ревизии актов Правительства Российской Федерации об определении единственных поставщиков продукции по ГОЗ, а также по анализу обоснованности определения хозяйствующих субъектов

в качестве единственных поставщиков.

По результатам проведенной работы ФАС России выявлены случаи наделения хозяйствующих субъектов распоряжениями Правительства Российской Федерации статусом единственных поставщиков продукции в сферах, являющихся конкурентными. Осуществление закупок у единственных поставщиков на таких рынках может привести к существенному увеличению стоимости и снижению качества продукции, поставляемой по ГОЗ.

В целях повышения эффективности закупок продукции по ГОЗ и предотвращения предоставления статуса единственного поставщика организациям, действующим в конкурентных сферах, необходимо проработать вопрос о внедрении механизма предварительного согласования с Минэкономразвития России, Минпромторгом России и ФАС России проектов актов Правительства Российской Федерации об определении организаций единственными поставщиками.

Наиболее актуальными направлениями совершенствования подзаконной нормативной правовой базы, практического выполнения заданий ГОЗ и реализации контрольных функций в сфере ГОЗ являются:

1) разработка единого механизма государственного регулирования цен в сфере ГОЗ, предусматривающего, в частности:

- установление порядка и приоритетности использования различных методов формирования цен (затратного, аналогового, метода предельного уровня цены и пр.) в зависимости от различных факторов, определяющих существенные характеристики производственного процесса и условий обращения продукции;

- формирование единых для всех заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, государственных заказчиков, головных исполнителей (исполнителей) ГОЗ порядка и правил определения состава затрат (с учетом отраслевых особенностей), относимых на себестоимость продукции, поставляемой по ГОЗ, учитывающих особенности всех видов продукции, включая научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, сервисное обслуживание, ремонт, утилизацию, прочие работы (услуги).

2) упорядочение и систематизация информации о нормах трудо- и ресурсоемкости производства в различных отраслях с созданием соответствующей информационной системы;

3) актуализация перечня используемых ключевых показателей деятельности государственных корпораций и интегрированных структур, предприятий с государственным участием, стимулирующих проведение системной работы по снижению себестоимости продукции и оптимизации процессов производства, и внедрение этих показателей в рамках процедуры оценки деятельности компаний;

4) совершенствование управления закупочной деятельностью государственных корпораций и интегрированных структур, в том числе путем выработки рекомендаций по улучшению, контролю и оценке эффективности закупочной деятельности;

5) выработка механизмов, определяющих приоритеты в выборе проектов по перевооружению и модернизации предприятий ОПК для поддержания наиболее важных производств и технологий;

6) внедрение показателей, позволяющих оценить конечный результат мероприятий по перевооружению и модернизации предприятий ОПК, осуществляемых в рамках государственных и федеральных целевых программ;

7) осуществление ежегодной оценки эффективности применения законодательства в сфере ГОЗ и подготовки предложений по его совершенствованию;

8) оказание информационно-аналитической поддержки деятельности по контролю (надзору) в сфере ГОЗ путем создания информационно-аналитической системы сбора данных о ценах и их сравнения в сфере ГОЗ и гражданской сфере. Автоматизация процессов сбора и обработки информации будет способствовать оперативному выявлению случаев поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг) по завышенным ценам и обеспечению своевременного реагирования при установлении признаков нарушений;

9) разработка электронной торговой площадки для проведения закрытых торгов в сфере ГОЗ, позволяющей проводить автоматизированные конкурсы и аукционы в тех случаях, когда сведения о предмете закупки отнесены к государственной тайне, либо не подлежат размещению в открытом доступе в соответствии с отдельными распоряжениями Правительства Российской Федерации;

10) внедрение в государственных корпорациях и интегрированных структурах, предприятиях с государственным участием стандарта внутреннего контроля соблюдения антимонопольного законодательства, законодательства о государственном оборонном заказе и законодательства, регулирующего закупочную деятельность.

3. РАЗВИТИЕ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

3.1 Развитие антимонопольного законодательства Российской Федерации в 2015 году

«Четвертый антимонопольный пакет»

Одним из важнейших этапов развития антимонопольного законодательства в Российской Федерации стало вступление в законную силу **Федерального закона от 05.10.2015 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» («Четвертый антимонопольный пакет»).**

Основанием разработки «Четвертого антимонопольного пакета» явились План мероприятий («дорожная карт») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2579-р (далее – Дорожная карта), Перечень поручений Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева по итогам встречи с членами Общероссийской общественной организации «Деловая Россия» от 26.07.2013 №ДМ-П13-4698, а также отдельные рекомендации данные Российской Федерации Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Изменения антимонопольного законодательства, в рамках «Четвертого антимонопольного пакета», направлены на существенное сокращение административных ограничений субъектов предпринимательской деятельности, повышение эффективности предупреждения и пресечения антимонопольных правонарушений, повышение ответственности должностных лиц органов власти за действия, связанные с недопущением, ограничением или устранением конкуренции, расширение процессуальных гарантий и повышение открытости процедуры рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства.

В рамках «Четвертого антимонопольного пакта» предусмотрено сокращение сферы применения запрета злоупотребления доминирующим положением к действиям хозяйствующих субъектов.

С 2016 года антимонопольные запреты на злоупотребление доминирующим положением будут применяться лишь в случае, если действия доминирующего на товарном рынке хозяйствующего субъекта приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а также к ущемлению интересов других хозяйствующих субъектов в сфере предпринимательской деятельности либо неопределенного круга потребителей.

Одновременно следует отметить, что «Четвертый антимонопольный пакет» существенно сократил основания признания доминирующим положения хозяйствующего субъекта, занимающего небольшую долю товарного рынка.

Так, с 2016 года упразднен реестр лиц, имеющих долю на товарном рынке свыше 35 процентов, а также исключена возможность признания доминирующим положения субъекта, имеющего на рынке долю менее 35 процентов за исключением случаев коллективного доминирования.

На основании судебной практики и лучшего зарубежного опыта «Четвертым антимонопольным пакетом» предусмотрено детальное описание и конкретизация форм недобросовестной конкуренции, что соответствует интересам хозяйствующих субъектов и содействует повышению законности в предпринимательской деятельности.

Учитывая положительный опыт применения института предупреждения нарушений антимонопольного законодательства пунктом 6 «Дорожной карты» предусмотрено расширение применения института предупреждения на незначительные нарушения антимонопольного законодательства (в целях оперативного устранения нарушений до возбуждения дела).

«Четвертым антимонопольным пакетом» введен механизм выдачи предупреждения в обязательном порядке в случае выявления злоупотребления доминирующим положением путем необоснованного установления различных цен на один и тот же товар, а также путем создания дискриминационных условий (пункты 6 и 8 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции), а также в случаях недобросовестной конкуренции и нарушения антимонопольного законодательства органами власти различного уровня.

Указанные изменения позволят снизить количество антимонопольных дел и одновременно оперативно восстановить права лиц, пострадавших от нарушения антимонопольного законодательства.

В целях повышения эффективности деятельности антимонопольного органа «Четвертым антимонопольным пакетом» предусмотрено создание коллегиальных органов, закрепив за ними полномочия по пересмотру решений территориальных антимонопольных органов по делам о нарушении антимонопольного законодательства в случае, если такие решения нарушают единообразие в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства. Кроме того, коллегиальный орган ФАС России наделяется полномочиями по даче разъяснений по вопросам практики применения антимонопольного законодательства.

В целях повышения эффективности расследования картелей «Четвертый антимонопольный пакет» дополнил статью 14.32 примечанием 5 в соответствии с которым предусматривается снижение административной ответственности для юридических лиц, признавших вину в совершенном административном правонарушении; отказавшихся от участия или дальнейшего участия в соглашении (картеле) и представивших сведения и документы, достаточные для установления события административного правонарушения.

Так на снижение размера административного штрафа могут рассчитывать юридические лица, которые вторым и третьим выполнили указанные условия.

Снижение административной ответственности не будет применяться в отношении юридического лица, являющегося организатором картеля.

В целях реализации новых положений антимонопольного законодательства ФАС России были направлены соответствующие разъяснения «Четвертого антимонопольного пакета» в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации и Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, а также методологические указания территориальным антимонопольным органам о необходимости проведения мероприятий направленных на информирование о положениях «Четвертого антимонопольного пакета».

Кроме того, соответствующие изменения положений Закона о защите конкуренции были подготовлены в рамках плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию градостроительной деятельности в целях избавления отрасли от административных барьеров, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.07.2013 № 1336-р.

«Административное обжалование в строительстве» как инструмент улучшения предпринимательского климата в строительной отрасли

В качестве наиболее значимых и актуальных для регулирования строительных отраслей мероприятий следует выделить внедрение с 2016 года практики так называемого «административного обжалования в строительстве».

Среди необходимых мер по развитию конкурентной среды в строительстве необходимо отметить несколько факторов.

Первый – это необходимость закрепления в Градостроительном кодексе Российской Федерации требований, согласно которым административные процедуры в сферах строительства должны быть исчерпывающими, то есть от предпринимателей-строителей нельзя требовать большего, чем будет установлено Правительством Российской Федерации. Данный принцип был реализован в статьях 2 и 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации в 2014 году.

Второй – это реализации данного подхода на местах, то есть в регионах Российской Федерации, где за продолжительное время нормотворческой деятельности установилось множество процедур, процесс прохождения которых не прозрачен и иногда заведомо невозможен. Нормативные акты в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях должны соответствовать «исчерпывающим» положениям Градостроительного кодекса Российской Федерации.

То есть, для каждой сферы строительства Правительство Российской Федерации утвердит исчерпывающий перечень административных процедур.

Именно инструмент «Административного обжалования» в ФАС России предполагает оценку актов и решений при осуществлении процедур, включенных в исчерпывающие перечни, на предмет нарушений.

Третий фактор – контроль. Особенно актуален контроль независимого регулятора – Федеральной антимонопольной службы, которая в соответствии с Федеральным законом от 13.07.2015 № 250-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» с 10 января 2016 года рассматривает жалобы на должностных лиц-нарушителей органов власти и организаций, осуществляющих эксплуатацию инженерных сетей на предмет наличия в их актах и действиях (бездействии) административных проволочек или вымогательства.

Работа антимонопольных органов по рассмотрению жалоб и оперативному принятию мер реагирования, а также нормативная работа Минстроя России по оптимизации строительных процедур создадут системные условия для развития предпринимательства и строительной отрасли в целом.

Новые функции по рассмотрению жалоб оптимизируют работу антимонопольного органа и направлены на оперативное решение проблем застройщика. Короткие сроки, возможность выдачи предписаний, а также перспектива штрафных санкций создают условия для эффективного рассмотрения споров и снижения давления на предпринимателей, чьи права нарушаются.

Следует отметить, что вместе с поправками в Федеральный закон «О защите конкуренции» в части закрепления в нем порядка подачи жалобы (статья 18.1) были внесены корреспондирующие нормы в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, согласно которым должностные лица при систематических нарушениях могут быть подвергнуты дисквалификации на длительный срок.

Перевод торгов в электронную форму как механизм снижения коррупционных рисков

В Российской Федерации существует тенденция перехода на электронный документооборот и отказ от традиционного информационного обмена в письменной форме. Об этом свидетельствует переход отдельных способов закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных услуг исключительно в электронный вид, реализация целевой программы «Электронная Россия», переход на электронное заверение бумажных документов нотариатом, план мероприятий («дорожная карта») «Расширение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к закупкам инфраструктурных монополий и компаний с государственным участием», утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.05.2013 № 867-р.

Исходя из реалий сегодняшнего времени ФАС России выступает инициатором введения электронной формы проведения торгов.

По мнению антимонопольного органа, электронная форма проведения способствует обеспечению равного доступа хозяйствующих субъектов на всей территории Российской Федерации к торгам, тем самым расширяя круг

участников, обеспечивает информационную прозрачность проведения торгов и минимизирует риски сговора организатора торгов с участниками таких торгов.

В этой связи ФАС России активно проводит работу по увеличению количества видов торгов, проводимых в электронной форме и выступает инициатором введения электронной формы проведения в первую очередь в таких сферах как:

- заключение договоров владения и (или) пользования государственным и муниципальным имуществом;

- продажи имущества, обращенного в собственность государства;

- реализация имущества должников в рамках исполнительного производства;

- реализация недвижимого имущества ГУПов, МУПов.

В 2015 году ФАС России была подготовлена новая редакция Правил проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества (далее – Правила), утвержденных приказом ФАС России от 10.02.2010 № 67, предусматривающая электронную форму проведения торгов на право заключения таких договоров в отношении государственного или муниципального имущества.

Указанная инициатива ФАС России поддерживается, в том числе органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Правительство Москвы), общественными организациями (Опора России) и государственными компаниями (ГК «Автодор»).

Так, например, в целях повышения прозрачности торгов, развития конкурентной среды и снижения вероятности предварительного сговора участников торгов с 2014 года в рамках реализации пилотного проекта в соответствии с распоряжением Правительства Москвы от 18.02.2014 № 69-ПП, торги по продаже, аренде недвижимого имущества, находящегося в собственности города Москвы, проводятся в электронной форме. Согласно данным, предоставленным Департаментом города Москвы по конкурентной политике, с введением электронной формы проведения торгов наблюдается увеличение доли состоявшихся торгов, а также факт превышения среднего процента стартовой цены, что, в свою очередь, свидетельствует об успешности реализации пилотного проекта и достижении поставленной цели.

В целях определения самостоятельного порядка реализации имущества, обращенного в собственность государства (реализация конфиската), а также повышения эффективности и прозрачности процесса реализации такого имущества, в 2015 году при активном участии ФАС России Минэкономразвития России был разработан, и впоследствии утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 30.09.2015 № 1041 «Порядок реализации имущества, обращенного в собственность государства». По

инициативе ФАС России в постановлении Правительства Российской Федерации от 30.09.2015 № 1041 установлено, что реализацию конфиската с 1 января 2016 года необходимо проводить в электронной форме.

Вместе с тем до настоящего времени такой порядок не утвержден.

Российский опыт проведения электронных торгов показал эффективность использования электронных торговых площадок при осуществлении конкурентных закупочных процедур (открытый аукцион в электронной форме) для удовлетворения нужд государственных и муниципальных заказчиков.

Информационная открытость и расширение конкуренции – неоспоримые преимущества электронных закупок.

С целью перевода всех закупок в электронный вид, Минэкономразвития России совместно с ФАС России подготовлены соответствующие проекты федеральных законов № 821534-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», № 623906-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Законопроекты).

Государственной Думой Федерального собрания Российской Федерации Законопроекты в 2015 году приняты в первом чтении.

Так, поправками планируется обеспечить проведение всех конкурентных закупок в электронной форме на универсальных электронных площадках, регламентировать процедуру их проведения.

Реализация законопроекта существенно сократит временные и финансовые издержки всех участников закупок, а также будет способствовать увеличению числа потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) за счет возможности подачи заявок на участие в закупах в форме электронного документа в любое время суток из любого субъекта Российской Федерации, в том числе находящегося на значительном удалении от заказчика.

Проведение таких процедур позволяет повысить анонимность подачи заявок участниками закупок и их рассмотрения заказчиками, что может способствовать снижению коррупционных рисков, а также рисков сговора между участниками закупок.

В случае принятия соответствующих поправок будет осуществлен отбор универсальных электронных площадок. Реализация отработанных механизмов аккредитации на электронной площадке и заключение контрактов в электронной форме на сайте оператора электронной площадки позволит заказчикам и участникам закупок в короткие сроки начать применять электронные процедуры.

Порядок и условия отбора новых операторов универсальных электронных торговых площадок, в котором смогут принять участие любые площадки, будут утверждены Правительством в 2016 году.

Перевод торгов в электронную форму является ключевым и самым важным элементом в реформировании системы торгов в целом и закупочной деятельности в

частности, обеспечит существенное увеличение открытости, прозрачности и объективизации процедур, невозможность подмены и фальсификации заявок, повышение уровня общественного контроля за публичными результатами, что в совокупности уменьшит коррупциогенный потенциал в целом.

«Совершенствование уголовной политики в сфере экономики»

Важным изменением антимонопольного законодательства стало вступление в законную силу **Федерального закона от 08.03.2015 № 45-ФЗ «О внесении изменений в статью 178 Уголовного кодекса Российской Федерации»,** который был разработан целях совершенствования уголовной политики в сфере экономики, уменьшения отрицательных последствий использования мер уголовной ответственности за преступления, посягающие на порядок осуществления экономической деятельности.

Указанным законом исключена уголовная ответственность за неоднократное злоупотребление доминирующим положением, выразившимся в установлении и (или) поддержании монопольно высокой или монопольно низкой цены товара, необоснованном отказе или уклонении от заключения договора, ограничении доступа на рынок, как условие криминализации деяния, предусмотренного статьей 178 Уголовного кодекса Российской Федерации, поскольку предусмотренная статьей 14.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях мера административной ответственности за аналогичное деяние представляется достаточным для предупреждения такого рода нарушений.

Внесены изменения в примечания к статье 178 Уголовного кодекса Российской Федерации, которыми увеличены размеры ущерба и дохода, с достижением которых возникают основания для привлечения к уголовной ответственности за картельный сговор.

Повышение пороговых значений было обусловлено необходимостью ориентирования антимонопольных и правоохранительных органов на борьбу с наиболее опасными правонарушениями в сфере конкуренции, причиняющими существенный вред экономике.

Создание Биржевого комитета.

Во исполнение поручения Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Путина о создании Биржевого комитета, данного в рамках совещания проведенного в г. Санкт-Петербурге по вопросу «Об итогах деятельности топливно-энергетического комплекса Российской Федерации в 2010 году и задачах на 2011 год», и по инициативе ФАС России совместно с ФНС России и Банком России путем подписания в ноябре 2015 года Соглашения о сотрудничестве по развитию товарных.

С января 2015 года вышеуказанные совещания Биржевого комитета проводятся на постоянной (еженедельной) основе, в том числе при

непосредственном участии представителей ФАС России, ФНС России, Банка России, крупных нефтяных компаний, независимых участников рынка нефтепродуктов, инфраструктурных организаций (биржевые площадки) и экспертных организаций.

Основной целью создания Биржевого комитета является совершенствование механизмов формирования репрезентативных ценовых индексов и (или) индикаторов на товарных рынках по результатам мониторинга уровня и обоснованности цен на товары, допущенные к организованным торгам, а также выработка предложений по развитию товарных рынков.

К приоритетным задачам Биржевого комитета относится развитие коммерческой инфраструктуры, формирование рыночных индикаторов и цен на нефть и нефтепродукты, а также развитие биржевой торговли нефти и нефтепродуктов.

Взаимодействие ФАС России, ФНС России и ЦБ РФ в рамках Биржевого комитета направлено на решения нескольких задач.

На заседаниях Биржевого комитета анализируется текущая ситуация на рынке нефти и нефтепродуктов, предпринимаются активные меры по развитию и совершенствованию биржевой торговли нефти и нефтепродуктов, даются рекомендации участникам рынка, направленные на недопущение возможных нарушений антимонопольного законодательства. На сегодняшний день состоялось более 30 совещаний.

Указанные меры, предпринимаемые (предпринятые) ФАС России позволили обеспечить сдерживание роста цен на нефтепродукты, законодательное развитие мелкооптовой торговли, совершенствование крупнооптовой торговли, развитие торговли природным газом и СУГ, а также изменение сложившийся тенденции и преломление восходящего тренда цены на нефтепродукты существенно раньше, чем в предыдущие годы.

В 2016 году в рамках деятельности Биржевого комитета продолжится работа по:

- осуществлению мониторинга всех сегментов рынка нефтепродуктов;
- стимулированию, совершенствованию и развитию биржевой и внебиржевой торговли нефтью и нефтепродуктами.

3.2 Развитие правоприменительной практики в 2015 году

В 2015 году в результате рассмотрения антимонопольным органом ряда дел продолжила формироваться правоприменительная практика, имеющая важное значение для антимонопольного регулирования, хозяйствующих субъектов, государственных органов и других заинтересованных лиц.

Практикообразующим является **решение ФАС России по делу о нарушении антимонопольного законодательства в отношении Федерального агентства по рыболовству, Приморского территориального управления Федерального агентства по рыболовству, ООО «Акваресурс-ДВ», ООО «Тайфун», ООО «Комета».**

В ходе рассмотрения дела выявлены два антиконкурентных соглашения:

1) ООО «Акваресурс-ДВ», ООО «Тайфун» и ООО «Комета» заключили антиконкурентное соглашение (картель), которое привело в 2012 году к поддержанию цен на торгах Приморского управления Росрыболовства по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи водных биологических ресурсов (краба волосатого четырехугольного, краба синего, краба камчатского) в подзоне Приморье;

2) для того, чтобы реализовать картельное соглашение о поддержании цен на торгах, ООО «Акваресурс-ДВ», ООО «Тайфун», ООО «Комета» заключили с Росрыболовством и его Приморским территориальным управлением антиконкурентное соглашение, которое привело к ограничению числа участников аукционов.

По результатам рассмотрения антимонопольного дела:

1) возбуждено 3 дела об административных правонарушениях, наложено штрафов на сумму более 245 млн. руб.;

2) возбуждены уголовные дела по статье 178 Уголовного Кодекса Российской Федерации в отношении Дремлюги Д.В., владеющего 100% уставного капитала ООО «Тайфун», Боровской М.С., владеющей 99% уставного капитала ООО «Акваресурс-ДВ», и по статье 285 Уголовного Кодекса Российской Федерации в отношении руководителя Приморского управления Росрыболовства Иванкова А.Е.

Уголовное дело в отношении Иванкова А.Е. прекращено по амнистии.

Дремлюге Д.В. и Боровской М.С. заочно предъявлено обвинение по статье 178 УК РФ, избрана мера пресечения в виде ареста и они объявлены в международный розыск.

Это первое дело в практике антимонопольных органов, в рамках которого дана квалификация соглашений по совокупности статей 11 и 16 Закона о защите конкуренции, доказаны и подтверждены судами два антиконкурентных соглашения как между хозяйствующими субъектами, так и с участием органов власти.

Данное дело пример тесного взаимодействия ФАС России и

правоохранительных органов. Рассмотрение антимонопольного дела и расследование уголовного дела проходили параллельно. Доказательства по уголовному делу использовались в доказывании антиконкурентных соглашений.

Во взаимодействии с природоохранной прокуратурой в судебном порядке были расторгнуты все договоры на добычу крабов, заключенные сроком на 10 лет в результате антиконкурентных соглашений.

Незаконный вылов крабов был прекращен.

В 2015 году в результате эффективного взаимодействия со Счетной палатой России и Следственным комитетом Российской Федерации Федеральная антимонопольная служба завершила рассмотрение антимонопольного дела об антиконкурентном соглашении между Минстроем России, Минрегионом России, Госстроем, ФАУ «Федеральный центр ценообразования, некоммерческой организацией «Национальная ассоциация сметного инжиниринга», «ООО «Стройинформиздат», ООО «Госнорматив» и ООО «Госстройсмета».

В ходе рассмотрения данного дела было установлено, что фактически государственные сметные нормативы (федеральные, отраслевые, территориальные) в форме баз данных, оказались в руках группы частных компаний, что не только ограничивает конкуренцию, но и приводит к практически бесконтрольному и произвольному расходованию бюджетных средств, создает почву для злоупотреблений и коррупции.

Подобная система ценообразования в сфере строительства существует более 7 лет и распространила свое действие практически на всю территорию Российской Федерации.

Следственным комитетом Российской Федерации бывшему руководителю ФАУ «ФЦСС» Ермолаеву, организовавшему ныне существующую систему ценообразования в строительстве, предъявлено обвинение в злоупотреблении должностным полномочием и избрана мера пресечения в виде заключения под стражу.

ФАС Россию продолжает системную работу над решением этой проблемы в субъектах Российской Федерации. На сегодняшний день направлено 42 поручения территориальным органам о проведении соответствующих проверок на местах, возбуждено 25 антимонопольных дел и уже вынесено 5 решений о нарушении статьи 16 Закона о защите конкуренции региональными органами власти, отвечающими за ценообразование в строительстве, и хозяйствующими субъектами.

Результатом взаимодействия с МВД России стало решение ФАС России, которым Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации, ФГКУ «Росгранстрой» и ЗАО «РосТрансСтрой» были признаны нарушившими статью 16 Закона о защите конкуренции - антиконкурентное соглашение, которое ограничило конкуренцию при определении подрядчика по разработке проектной и рабочей документации, реконструкции и достройке пунктов пропуска через государственную границу

Российской Федерации.

МВД России по данному факту расследуется уголовное дело, бывший руководитель Росграницы Безделов заочно арестован и экстрадирован из Италии.

В 2015 году в результате взаимодействия с ФСБ России Федеральная антимонопольная служба признала ГУП ЧАО «Чукотснаб» и ЗАО а/с «Полярная Звезда» нарушившими пункт 3 часть 4 статьи 11 Закона о защите конкуренции – антиконкурентное соглашение при проведении торгов на право оказания транспортных услуг по перевозке нефтепродуктов. Цена государственного контракта превысила 500 миллионов рублей. Такого рода соглашения, наряду с нерационально организованной системой госзакупок, стали одним из факторов опережающего роста цен на нефтепродукты, цены на которые в Чукотском автономном округе на 40-50% выше, чем в среднем по Дальневосточному федеральному округу.

В конце 2015 года ФАС России завершила рассмотрение дела об антиконкурентных соглашениях, заключенных на рынке добычи и реализации водных биологических ресурсов в географической зоне королевства Марокко.

Расследование «марокканского» картеля проводилось, в том числе, во исполнение поручений Президента Российской Федерации, данных по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации, состоявшегося 19 октября 2015 года.

По результатам рассмотрения дела 9 рыболовецких компаний были признаны нарушившими пункт 3 части 1, часть 4 статьи 11 Закона о защите конкуренции, а НО «Ассоциация отечественных рыбопромышленников, ведущих промысел в зонах стран Западного побережья Африки» была признана нарушившей часть 5 статьи 11 Закона о защите конкуренции.

Не менее важным является **дело, рассмотренное ФАС России в отношении Федеральной таможенной службы России, ООО «СБЛ Техноложис», ЗАО «РДТЕХ».**

21 мая 2012 года по результатам проведения открытого аукциона между ФТС России и ООО «СБЛ-Техноложис» заключен государственный контракт по начальной (максимальной) цене. Исполнитель должен осуществить поставку и их дальнейшую техническую поддержку программного продукта контроля качества исходных кодов и программных продуктов ORACLE. Стоимость данного контракта составляла более 300 миллионов рублей.

Комиссией ФАС России установлено, что в период подготовки аукциона, сотрудники ФТС России, а также сотрудники 2-х хозяйствующих субъектов посредством электронной почты осуществляли разработку аукционной документации. Аукционная документация разрабатывалась с целью обеспечения победы в открытом аукционе ООО «СБЛ-Техноложис». Для достижения цели в аукционную документацию были включены «закладки» - трудновыполнимые и разноплановые условия (короткие сроки исполнения обязательств и завышенные требования к потенциальным исполнителям - участникам открытого аукциона).

В рамках рассмотрения делам организовано эффективное взаимодействие между ФАС России, ФСБ России, ГСУ СК РФ, Счетной палатой, ФСТЭК России. Внесен существенный вклад в расследование уголовных дел по признакам злоупотребления должностными полномочиями сотрудниками ФТС России, признакам хищения средств государственного бюджета сотрудниками хозяйствующих субъектов в особо крупном размере.

Решение ФАС России по делу включено в материалы уголовного дела в отношении должностных лиц ФТС России, сотрудников хозяйствующих субъектов.

В результате взаимодействия ФАС России, ФСБ России, ГСУ СК РФ по предъявленному обвинению Тверской суд г. Москвы признал виновным сотрудника хозяйствующего субъекта в совершении преступления по части 4 статьи 159 УК РФ и приговорил к лишению свободы сроком на 3 года.

Отработана технология приобщения результатов ОРД к материалам дела о нарушении антимонопольного законодательства для доказывания нарушения по статье 16 Закона о защите конкуренции.

Хозяйствующий субъект за участие в антиконкурентном соглашении привлечен к административной ответственности в виде штрафа в размере 23,44 млн. рублей.

Арбитражный суд г. Москвы признал решение о нарушении антимонопольного законодательства по делу № 1-16-28/00-12-15 законным (дело № А40-144901/2015, дело № А40-247953/2015).

В сфере контроля соблюдения и применения Федерального закона от 29.04.2008 № 57 ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» также необходимо указать на дело, рассмотренное ФАС в 2015 году в отношении Компании «Юзарел Инвестментс Лимитед» («Usarel Investments Limited», Республика Кипр).

Лондонским Высоким судом правосудия в 2013 году граждане Великобритании были назначены временными управляющими кипрской компании «Юзарел Инвестментс Лимитед» (далее - компания «Юзарел»), в результате чего в нарушение требований Федерального закона от 29.04.2008 № 57 ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» (далее - Закон № 57-ФЗ) иностранные лица получили возможность осуществлять оперативное управление компанией «Юзарел» и соответственно, определять решения, принимаемые дочерним хозяйственным обществом - ООО «Морской специализированный порт «Витино» (далее - «Витино»), являющимся хозяйственным обществом, имеющим стратегическое значение, для обеспечения обороны страны и безопасности государства. Указанными иностранными инвесторами было принято решение о ликвидации «Витино» и подано заявление в Арбитражный суд Мурманской области о признании стратегического общества

банкротом (дело № А42-321/2014).

ФАС России было подано исковое заявление в Арбитражный суд Мурманской области о признании недействительными решений, принятых компанией «Юзарел». Кроме того, по ходатайству ФАС России производство по делу о несостоятельности (банкротстве) «Витино» 21.05.2014 приостановлено до вступления в законную силу судебного акта, вынесенного по результатам рассмотрения арбитражного дела № А42-2854/2014.

В результате предпринятых ФАС России действий деятельность иностранных инвесторов приведена в соответствие с Законом № 57-ФЗ - 100% долей «Витино» передано ООО «Управляющая компания Витино», не являющемуся иностранным инвестором (договор купли-продажи от 02.06.2015).

ФАС России направила ходатайство о прекращении производства по делу в связи с устранением иностранным инвестором нарушения Закона № 57-ФЗ.

Арбитражным судом Мурманской области вынесено определение о прекращении производства по делу от 17.09.2015.

Указанное дело имеет высокую социальную значимость в соответствии с приоритетами, определенными на федеральном уровне. Осуществлена защита интересов Российской Федерации в сфере контроля за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В сфере контроля за соблюдением антимонопольного законодательства органами, уполномоченными на регулирование цен (тарифов), важным является дело, рассмотренное в отношении Федеральной службы по тарифам по признакам нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 закона о защите конкуренции.

Нарушением были признаны действия ФСТ России по утверждению изменений и дополнений в Прейскурант № 10-01 «Тарифы на перевозки грузов и услуги инфраструктуры, выполняемые российскими железными дорогами», касающиеся установления пониженных железнодорожных тарифов в отношении порожнего пробега ряда моделей вагонов не на основе универсального принципа – для вагонов с соответствующими техническими характеристиками, а в индивидуальном порядке.

Значимость данного дела заключается в том, что впервые предметом рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства явилось установление ФСТ России специальной тарифной схемы, предусматривающей снижение уровня тарифов в отношении порожнего пробега ряда моделей грузовых вагонов в индивидуальном порядке, в результате применения которой произошло снижение спроса на грузовые вагоны, не подпадающие под действие данной тарифной схемы, тем самым созданный экономический эффект на рынке оказания услуг предоставления инновационных вагонов ограничивает конкуренцию, в том числе на смежных рынках: реализации грузовых вагонов; предоставления грузовых вагонов; предоставления услуг инфраструктуры

железнодорожного транспорта.

В области контроля за соблюдением Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» необходимо выделить имеющее прецедентное значение дело в отношении Министерства здравоохранения Нижегородской области (Заказчик).

В ходе рассмотрения дела установлено, что Департаментом по регулированию контрактной системы в сфере закупок Нижегородской области (Уполномоченный орган) и Заказчиком, Уполномоченным органом, неправомерно выбран способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) – открытый конкурс, поскольку, закупка осуществляется на поставку лекарственных препаратов и медицинских изделий, входящих в аукционный перечень, вследствие чего закупку необходимо осуществлять путем проведения электронного аукциона, а не открытого конкурса.

Заказчиком, Уполномоченным органом объединены в один предмет закупки технологически не связанные между собой услуги по фармацевтической деятельности: оптовая торговля и/или розничная торговля лекарственными препаратами и медицинскими изделиями. Оптовая торговля и розничная торговля лекарственными препаратами и медицинскими изделиями осуществляются при наличии соответствующих различных лицензий, следовательно, осуществляются на разных рынках и в целях обеспечения конкуренции должны являться предметами разных закупок.

Заказчиком, Уполномоченным органом не установлен объем оказываемых услуг, что не позволяет участникам закупки надлежащим образом сформировать предложение о цене контракта.

Дело имеет важное значение в формировании правоприменительной практики при осуществлении закупок лекарственных препаратов.

В решении по делу установлены грубейшие нарушения Закона № 44-ФЗ в части неправомерного объединения в 1 лот услуг по оптовой и розничной торговле лекарственными препаратами, а также неправомерного проведения конкурса с субъективной оценкой заявок вместо электронного аукциона.

Кроме того, суд апелляционной инстанции подтвердил законность принятого ФАС России решения.

В 2015 году продолжилось формирование практики применения антимонопольного законодательства территориальными органами ФАС России.

1. Практикообразующим делом на рынке страховых услуг является дело о нарушении антимонопольного законодательства, рассмотренное Ростовским УФАС России.

Ростовским УФАС России был выявлен и доказан факт заключения 14 страховыми компаниями устного соглашения на страховом рынке, реализация которого привела к ущемлению законных прав и интересов неопределенного круга лиц, и является нарушением пункта 1 части 4 статьи 11 Закона о защите конкуренции.

В ходе рассмотрения дела установлено, что 14 страховых компаний на территории Ростовской области навязывают полисы добровольного страхования при желании граждан заключить договор ОСАГО. Единая политика 14 страховых компаний по навязыванию физическим лицам – клиентам Обществ добровольных страховых услуг без их согласия ставила клиентов Обществ в невыгодное положение и делала невозможным заключение договора ОСАГО при обращении гражданина. При этом, в основу доказывания был положен результат самостоятельно проведенного статистического исследования соотношения количества заключаемых добровольных договоров страхования каждой отдельно взятой страховой компаний в конкретно взятые временные периоды. Именно итоговая статистика позволила Ростовскому УФАС России доказать факт сговора.

2. Одним из важных дел является дело о нарушении антимонопольного законодательства, рассмотренное Пермским УФАС России по части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

Нарушение выразилось в злоупотреблении группой лиц в составе двух теплоснабжающих организаций – ОАО «ТГК-9» и ООО «ПСК» доминирующим положением, а именно в переключении тепловой нагрузки потребителей ряда микрорайонов г. Перми от котельной, владельцем которой являлась не аффилированная с ними теплоснабжающая организация, на собственный источник тепловой энергии. Для осуществления названного переключения была создана перемычка между существующими тепловыми сетями, строительство и подключение которой не было согласовано.

Такие действия были совершены в отсутствие решения уполномоченного органа – Минэнерго России и повлекли вытеснение с рынка теплоснабжающей организации.

3. Социальную значимость имеет дело Тюменского УФАС России возбужденное по материалам, поступившим из Прокуратуры.

Нарушение выразилось в заключении устного соглашения между органом власти – Администрацией Омутинского муниципального района Тюменской области и хозяйствующим субъектом – ЗАО «ЗАГРОС» о строительстве школы без проведения конкурентных процедур в соответствии с законодательством о размещении заказов, которое привело к ограничению конкуренции. Соглашение реализовалось путем предоставления администрацией заранее определенной компании земельного участка под строительство школы, выдачи разрешения на строительство в отсутствие всех необходимых документов, а после завершения строительства объекта – проведения аукциона на покупку этой школы, где

единственным участником был только застройщик данного объекта, что привело к ограничению конкуренции на рынке строительных работ.

Указанное дело было возбуждено и рассмотрено по статье 16 Закона о защите конкуренции.

Фактически выявлена и доказана незаконная схема строительства социального объекта заранее определенным исполнителем по начальной максимальной цене без возможности иным хозяйствующим субъектам на конкурентной основе получить муниципальный заказ на строительство. Данная схема разрабатывалась под видом социального партнерства органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов.

4. Для рынка оказания медицинских услуг прецедентным является дело, рассмотренное Ярославским УФАС России.

Допуск на рынок оказания медицинских услуг, финансируемых за счет средств ОМС, для частных медицинских организаций крайне затруднен. Механизм недопуска реализуется путем отказа во включении данных организаций в финансовый план, несмотря на их обращения в уполномоченные органы и наличие всех установленных законодательством Российской Федерации оснований для осуществления такой деятельности. Принцип выделения частным медицинским организациям только тех объемов медицинской помощи, которые не обеспечиваются действующей системой здравоохранения противоречит требованиям статьи 15 Закона об обязательном медицинском страховании, создает для указанных организаций дискриминационные условия доступа на товарный рынок, при которых хозяйствующий субъект поставлен в неравное положение по сравнению с другими хозяйствующими субъектами.

Ярославским УФАС России Департамент здравоохранения и фармации Ярославской области, Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Ярославской области, ООО «РГС-Медицина», в лице филиала «Росгосстрах-Ярославль-Медицина» признаны нарушившими пункты 3,4 статьи 16 Закона о защите конкуренции.

5. Ограничение участия в торгах.

Приморским УФАС России действия Приморского территориального управления Федерального агентства по рыболовству признаны нарушающими пункт 2 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Организатор конкурса безосновательно включил в документацию конкурса отдельные положения, не предусмотренные Правилами организации и проведения конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления товарного рыбоводства, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 14.02.2009, чем ограничил участие в торгах отдельных хозяйствующих субъектов в нарушение положений Закона о защите конкуренции.

Материалы дела послужили основанием для возбуждения центральным аппаратом ФАС России дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Также по результатам рассмотрения дела были внесены изменения в нормативные правовые акты (постановление Правительства от 15.05.2014 № 450 «Об утверждении Правил организации и проведения торгов (конкурсов, аукционов) на право заключения договора пользования рыбоводными участками»), регулирующие проведение конкурсов по предоставлению рыбопромысловых участков с учетом выводов из решения Приморского УФАС России по делу.

6. Устранение последствий антимонопольного законодательства через обращение в суд.

Северо-Осетинское УФАС России обратилось в Арбитражный суд Республики Северная Осетия-Алания с иском к организатору торгов – ликвидационная комиссия Государственного унитарного Владикавказского пассажирского автотранспортного предприятия № 1, Министерству промышленности и транспортной политики РСО-Алания и приобретателю имущества по итогам проведения аукциона о признании недействительными аукциона по продаже государственного имущества – нежилого здания (далее – Аукцион) и договора купли-продажи недвижимого имущества (далее – Договор), заключенного по итогам проведения Аукциона о применении последствий недействительности сделки в виде двусторонней реституции.

Поводом к обращению в суд послужили нарушения порядка проведения торгов, выразившиеся в неразмещении организатором торгов извещения о проведении аукциона по продаже имущества должника на официальном сайте и нарушении срока заключения договора, выявленные Северо-Осетинским УФАС России по итогам рассмотрения в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, соответствующей жалобы. По итогам рассмотрения указанной жалобы организатор торгов - Ликвидационная комиссия Государственного унитарного Владикавказского пассажирского автотранспортного предприятия №1 была признана нарушившей пункт 3 статьи 63 Гражданского Кодекса Российской Федерации, часть 11 статьи 89 и часть 3 статьи 90 Федерального закона № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

Постановлением Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда исковые требования Северо-Осетинского УФАС России были удовлетворены.

7. Решением Санкт-Петербургского УФАС России от 10.09.2013 по делу № Т10-232/13 заказчик - ООО «Газпром трансгаз Санкт-Петербург» и организатор закупки - ОАО «Газпром» были признаны нарушившими пункт 13 части 10 статьи 4 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» в части не установления в конкурсной документации сведений, определенных Положением о закупке, о порядке оценки и сопоставления заявок на участие в закупке.

Данное дело имеет важное значение в части правоприменения Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг

отдельными видами юридических лиц» и имеет высокую социальную значимость в соответствии с приоритетами, определенными на федеральном уровне.

Суд при вынесения решения по делу подчеркнул следующее:

«Отсутствие порядка оценки и сопоставления конкурентных закупок может привести к злоупотреблениям со стороны организаторов торгов, поскольку определение победителя может быть основано на субъективном усмотрении организатора торгов (его конкурсной или аукционной комиссии). Данные критерии являются необходимыми для участников закупки, поскольку их наличие не только соответствует принципам открытости и прозрачности торгов, в том числе при определении победителя, но и является стимулирующим фактором при подаче заявок, а также направлено на поддержание конкуренции, нивелирование споров и разногласий участников и организаторов закупок при подведении их итогов».

Указанные выше решения позволят в дальнейшем сформировать устойчивою практику применения норм действующего законодательства и эффективнее бороться с нарушениями закона «О защите конкуренции».

8. В 2015 году в результате взаимодействия Ростовского УФАС России, УФСБ России по Ростовской области и Следственного комитета Российской Федерации было вынесено решение о нарушении статьи 16 Закона о защите конкуренции в отношении ОКСа Администрации Каменского района, ООО «Визирь», ООО «Юг-Строй-Контроль» - антиконкурентное соглашение при проведении конкурса на выполнение работ по строительству детского сада.

Решение Ростовского УФАС было использовано в качестве доказательства по уголовному делу. 10 августа 2015 года главе Каменского района Н.Б. Кольжанову вынесен обвинительный приговор по статье 285 УК РФ и назначено наказание в виде 1 года 4 месяцев лишения свободы.

3.3 Развитие судебной практики в 2015 году

Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) осуществляет государственный контроль и надзор в различных сферах.

Указанная деятельность сопровождается принятием антимонопольным органом различных актов, которые в большинстве случаев оспариваются в судах.

С каждым годом количество судебных дел с участием ФАС России в качестве истца (заявителя), ответчика (заинтересованного лица) или третьего лица увеличивается.

В 2015 году такое количество составило более 700 судебных дел. Сотрудники ФАС России приняли участие в более чем 1800 судебных заседаниях.

В 2015 году 38,1% решений антимонопольного органа в числе принятых обжаловано в суд.

Для сравнения в 2014 году указанная цифра составляла 33,4%.

За 2015 год было отменено 10,4% решений антимонопольного органа в числе обжалованных.

Этот показатель улучшился по сравнению с 2014 годом. В 2014 году судами отменено 16,1% решений антимонопольного органа в числе обжалованных.

При этом доля отмененных решений антимонопольного органа к количеству принятых в 2015 году составила 4% (для сравнения в 2014 году – 5,4%).

Результатом судебных разбирательств за 2015 год явилась выработка судами ряда правовых позиций, которые имеют важное значение как для самой службы, так и для лиц, в отношении которых осуществляется контроль.

Немаловажную роль играет правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации по вопросу применения антимонопольного законодательства.

В определении от 29.01.2015 № 185-О по жалобе гражданина А.Б. Запрягаев о признании неконституционной части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции Конституционный Суд Российской Федерации отразил правовую позицию о том, что в части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции приведен лишь примерный перечень запрещенных действий, и, соответственно, он носит открытый характер. Это позволяет государственному органу квалифицировать и другие действия хозяйствующих субъектов как злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке.

Конституционным Судом Российской Федерации 14.05.2015 также рассмотрена жалоба ЗАО «АРГУС-СПЕКТР» о признании неконституционным пункта 5 части 2 статьи 39 Закона о защите конкуренции, в соответствии с которым основанием для возбуждения и рассмотрения антимонопольным органом дела о нарушении антимонопольного законодательства является результат проверки, при проведении которой выявлены признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Несмотря на то, что определением Конституционного Суда Российской Федерации от 14.05.2015 № 1076-О/2015 ЗАО «АРГУС-СПЕКТР» отказано в принятии к рассмотрению жалобы, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой, в названном определении Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал важную правовую позицию о том, что предусмотренная в условиях действующего правового регулирования возможность проведения антимонопольным органом при наличии сведений, указывающих на предполагаемые нарушения требований антимонопольного законодательства, внеплановой проверки его деятельности позволяет – без возбуждения в каждом случае производства по делу о нарушении антимонопольного законодательства и возложения тем самым на хозяйствующие субъекты связанных с этим дополнительных обременений, в том числе

процедурно-процессуального характера, – своевременно устранить возможную неопределенность в оценке достоверности соответствующих сведений и их достаточности для продолжения антимонопольной деятельности в рамках возбуждения производства по делу о нарушении антимонопольного законодательства. Это согласуется с вытекающим из взаимосвязанных положений статей 2, 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации требованием пропорциональности государственного вмешательства в деятельность хозяйствующих субъектов, предполагающим недопустимость установления для них избыточных, чрезмерных обременений.

Важный вопрос, касающийся проведения проверок антимонопольным органом был рассмотрен также арбитражными судами в рамках дела № А40-47885/2013 по заявлению ЗАО «АРГУС-СПЕКТР» о признании незаконным, в том числе, акта проверки. По результатам рассмотрения указанного судебного дела арбитражные суды пришли к выводу о том, что акт проверки, составленный антимонопольным органом, закрепляя результат ее проведения, сам по себе не порождает прав и обязанностей лица, поскольку не устанавливает факта нарушения антимонопольного законодательства, не содержит обязательного для исполнения требования, а лишь фиксирует признаки выявленных нарушений, в связи с чем не подлежит оспариванию в судебном порядке.

С принятием «третьего антимонопольного пакета» Закон о защите конкуренции дополнен новой статьей 39^1, определяющей порядок выдачи предупреждений о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства.

«Четвертым антимонопольным пакетом» значительно расширен перечень оснований для выдачи предупреждения.

Появление нового института - института предупреждения - привело к тому, что арбитражные суды стали по-разному подходить к вопросу о возможности оспаривания в арбитражном суде предупреждения антимонопольного органа.

В итоге арбитражными судами была выработана единая правовая позиция, согласно которой, предупреждение антимонопольного органа отвечает признакам ненормативного правового акта, установленным в части 1 статьи 198 АПК РФ, поскольку принято уполномоченным государственным органом на основании статей 22 и 39^1 Закона о защите конкуренции в отношении конкретного лица и содержит властное предписание, возлагающее на лицо обязанность и влияющее тем самым на права лица в сфере предпринимательской деятельности.

Следовательно, предупреждение антимонопольного органа может быть предметом самостоятельного обжалования в арбитражном суде.

Вместе с тем судебный контроль при обжаловании предупреждения как при проверке его соответствия закону, так и при оценке нарушения им прав и законных интересов должен быть ограничен особенностями вынесения такого акта, целями, достигаемыми этим актом, соразмерностью предписанных мер и их исполнимостью.

Поскольку предупреждение выносится при обнаружении лишь признаков правонарушения, а не его факта (часть 2 статьи 39^1 Закона о защите конкуренции), то судебной проверке подлежит факт наличия таких признаков по поступившим в антимонопольный орган информации и документам как основаниям вынесения предупреждения.

При рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании решений антимонопольного органа, которыми установлен факт достижения антиконкурентного соглашения, не было единства в вопросе о том, применяется ли гражданское законодательство при рассмотрении таких споров, а также в вопросе доказывания факта наличия антиконкурентного соглашения.

По результатам рассмотрения дела № А47-7950/2011 по заявлению Ассоциации операторов алкогольного рынка Оренбуржья об оспаривания решения ФАС России по делу о нарушении антимонопольного законодательства арбитражными судами был выработан правовой подход, согласно которому факт наличия антиконкурентного соглашения не ставится в зависимость от его заключенности в виде договора по правилам, установленным гражданским законодательством.

Наличие антиконкурентного соглашения может быть доказано совокупностью косвенных доказательств.

В качестве доказательств могут быть использованы любые документы и материалы, если они содержат сведения, зафиксированные как в письменной, так и в иной форме.

При этом существовала неопределенность при доказывании антиконкурентного соглашения доказательствами по уголовным делам.

Суды, рассматривая дело № А40-125017/2014 по заявлениям Министерства транспорта Российской Федерации и ФГБОУ ВПО «Московский государственный университет путей сообщений» об оспаривании решения ФАС России по делу о нарушении антимонопольного законодательства, пришли к выводу, что доказательствами по делу о нарушении антимонопольного законодательства могут служить и полученные в установленном законом порядке доказательства по уголовным делам, переданные в антимонопольный орган (с учетом положений статьи 161 УПК РФ). При этом необходимо иметь в виду, что материалы (копии материалов) уголовных дел могут использоваться в качестве доказательств по делам о картелях вне зависимости от наличия или отсутствия приговора по уголовному делу, поскольку в рамках производства по антимонопольному делу устанавливается факт наличия или отсутствия нарушения антимонопольного законодательства, а не факт совершения преступления или виновность/невиновность лица в совершении преступления.

Заслуживают внимания также правовые позиции Верховного Суда Российской Федерации, сформулированные при рассмотрении конкретных судебных дел в порядке кассационного производства.

Так, в определении от 11.06.2015 по делу № А15-3956/2013 по заявлению ООО «Газпром межрегионгаз Пятигорск» об оспаривании решения Дагестанского УФАС России Верховный Суд Российской Федерации указал, что спор двух хозяйствующих субъектов, каждый из которых занимает доминирующее положение на соответствующем товарном рынке, не должен иметь в качестве последствия угрозу причинения вреда добросовестным абонентам, независимо от наличия либо отсутствия соглашения об обеспечении подачи топливно-энергетических ресурсов.

Рассматривая дело № А60-28335/2014 по заявлению ОАО «Научно-производственная корпорация «Уралвагонзавод» имени Ф.Э. Дзержинского» об оспаривании решения Свердловского УФАС России Верховный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что установление в положении о закупках срока заключения договора по результатам закупки, не учитывающего закрепленной в Законе о закупке и Законе о защите конкуренции процедуры административного контроля со стороны антимонопольного органа, фактически исключает применение оперативных мер, предусмотренных статьей 18^1 Закона о защите конкуренции, лишает обращение с жалобой какого-либо юридического смысла, а потому направлено против прав участников закупки.

Также важным с точки зрения применения норм антимонопольного законодательства к интеллектуальной собственности компании является дело о нарушении антимонопольного законодательства в отношении Тева Фармасьютикал Индастриз Лимитед (далее – Тева).

В рамках судебного дела оспаривалось решение ФАС России, согласно которому компания Тева признана нарушившей пункт 5 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции путем совершения действий, выразившихся в экономически и технологически необоснованном отказе в заключении с БИОТЭК договора на поставку лекарственного средства «Копаксон».

Суд первой инстанции, удовлетворяя заявленные требования компании, посчитал, что предметом договоров является продажа лекарственного средства с предоставлением исключительных прав в части права изображения торгового знака на вторичной упаковке.

Отменяя решение суда, вышестоящие суды исходили из наличия в действиях (бездействии) компании вменяемого нарушения, поскольку ФАС России в ходе проверки достоверно установлено, что компания занимает доминирующее положение на товарном рынке лекарственного препарата «Копаксон» в географических границах Российской Федерации, необоснованно уклоняется от заключения договора при наличии экономической и технологической возможности заключить договор. Кроме того, принимая решение о вводе в гражданский оборот на территории Российской Федерации лекарственного средства «Копаксон», компания не вправе игнорировать установленные в Российской Федерации правила оборота товаров, в том числе, и в части ограничений, установленных антимонопольным законодательством.

Принимая решение о вводе в гражданский оборот на территории Российской Федерации лекарственного средства «Копаксон», компания не вправе игнорировать установленные в Российской Федерации правила оборота товаров, в том числе и в части ограничений, установленных антимонопольным законодательством (определение ВС РФ от 09.11.2015 по делу № А40-42997/2014).

Многие правовые позиции арбитражных судов были обобщены Верховным Судом Российской Федерации в обзоре по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере, что способствует единообразию в толковании и применении положений антимонопольного законодательства как судами, так и антимонопольным органом и лицами, в отношении которых осуществляется контроль.

3.4 Научная и образовательная деятельность как часть антимонопольного регулирования

ФАС России в рамках работы по адвокатированию конкуренции проводит активную деятельность по развитию конкурентного права как образовательной и научной дисциплины, указанная деятельность включает в себя несколько направлений.

В связи с нехваткой на рынке труда молодых специалистов в области антимонопольного и тарифного регулирования, реализации государственного, государственного оборонного заказа ФАС России создаются на базе высших учебных заведений базовые кафедры. При базовых кафедрах ФАС России функционируют научно-исследовательские клубы по конкурентному праву. Целью работы базовых кафедр ФАС России является совершенствование образовательного процесса в сфере конкурентного права и усиление его практической направленности.

По состоянию на 04.04.2016 количество базовых кафедр ФАС России составляет 19, география их работы чрезвычайно обширна: Москва, Санкт-Петербург, Воронеж, Саранск, Ульяновск, Саратов, Киров, Оренбург, Екатеринбург, Челябинск, Нальчик, Кемерово, Горно-Алтайск, Улан-Удэ, Владивосток.

В 2015 году ФАС России была организована и проведена I Всероссийская научно-практическая конференция «Антимонопольная политика: наука, практика, образование».

В мероприятии приняли участие представители органов власти и бизнеса, а также научные центры и базовые кафедры конкурентного права и антимонопольного регулирования ФАС России.

На пленарном заседании участники конференции обсуждали способы защиты гражданских прав при недобросовестном экономическом поведении, типы институциональных систем и проблемы конкурентной политики, задачи юридической науки в области антимонопольного регулирования.

По итогам конференции приняты решения:

- о создании научно-методического совета образовательных организаций и кафедр конкурентного права и антимонопольного регулирования;

- о проведении II Международной научно-практической конференции «Антимонопольная политика: наука, практика, образование»;

- о проведении ежегодной олимпиады ФАС России по антимонопольному регулированию для школьников.

По итогам конференции приказом ФАС России утвержден состав научно-методический совета ФАС России.

Основной задачей совета является объединение усилий ФАС России, образовательных и научных организаций, научно-педагогических работников в целях развития конкурентного права и совершенствования антимонопольного регулирования; подготовки высококвалифицированных профессиональных специалистов; координации учебной, методической, научно-исследовательской, инновационной и воспитательной деятельности в указанной сфере.

В 2015 году на базе Учебно-методического центра ФАС России проведен ряд всероссийских научно-практических конференций, в том числе «Анализ рынка и контроль экономической концентрации» (26.03.2015), «Обеспечение конкуренции в области торговой деятельности» (28.05.2015). Также в Учебно-методическом центре ФАС России систематически проводятся курсы повышения квалификации, посвященные различным направлениям деятельности ФАС России: «Теория конкурентного права и практика антимонопольного регулирования», «Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», «Реализация 223-ФЗ», «Государственный контроль в сфере электроэнергетики».

03.02.2016 на заседании Президиума Ассоциации юристов России было принято решение о создании Комиссии Ассоциации юристов России по конкурентному праву и совершенствованию антимонопольного законодательства. Сопредседателями комиссии назначены заместитель руководителя ФАС России С.А. Пузыревский и член Ассоциации юристов России, директор департамента по связям с регуляторами отраслевых рынков Группы компаний «Ренова» М.В. Зайцев.

Комиссия будет заниматься проблемами совершенствования антимонопольного законодательства; законодательства, регулирующего деятельность естественных монополий; законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в сфере государственного оборонного заказа, государственного тарифного

регулирования, регулирования деятельности субъектов естественных монополий; повышением правовой культуры и правовым просвещением в указанных сферах.

С 2011 года ФАС России ежеквартально выпускает электронный научно-практический журнал «Российское конкурентное право и экономика», на страницах которого освещается широкий круг вопросов конкурентного права. Так, в 2015 году авторами издания особое внимание было уделено регулированию деятельности субъектов естественных монополий, проблемам пресечения антиконкурентных соглашений, антимонопольному контролю на финансовых рынках.

В 2015 году впервые была проведена I Олимпиада ФАС России по антимонопольному регулированию для школьников.

К участию в олимпиаде допущены учащиеся 11 (выпускных) классов государственных, муниципальных и негосударственных образовательных учреждений Российской Федерации. Целью проведения олимпиады является повышение уровня знаний об антимонопольном регулировании в Российской Федерации и зарубежных странах и выявление выпускников образовательных учреждений Российской Федерации, обладающих наиболее глубокими знаниями в сфере антимонопольного регулирования.

К 25-летию антимонопольного регулирования в Российской Федерации ФАС России был организован и проведен Всероссийский конкурс эссе «Точка роста». Он стартовал 8 сентября – в Международный день распространения грамотности, так как призван повысить правовую и гражданскую культуру учащихся в части конкурентной политики.

К участию в конкурсе допущены студенты учреждений среднего и высшего профессионального образования, магистранты, аспиранты.

Участникам конкурса было предложено написать эссе по одной из следующих тем: конкуренция как драйвер экономического роста, развитие антимонопольного законодательства в мире, реклама как инструмент конкурентной борьбы, влияние естественных монополий на состояние конкуренции, контроль экономической концентрации, гражданский контроль в государственных закупках, а также если бы я был губернатором, то как бы я развивал конкуренцию.

3.5 Ключевые результаты реализации «дорожной карты» «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики»

По состоянию на конец 2015 года исполнено 88 из 92 (около 96%) мероприятий «дорожной карты», в том числе:

подписан Указ Президента Российской Федерации от 04.11.2014 № 705 «О внесении изменения в перечень направлений для оценки эффективности

деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 10.09.2012 № 1276» (в части содействия развитию конкуренции на основе Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации);

принято 13 федеральных законов;

утверждено 28 нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации;

принята новая редакция Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации и обеспечивается его внедрение в 85 субъектах Российской Федерации;

утверждено и зарегистрировано в Минюсте России 16 ведомственных нормативных правовых актов;

подписано 52 меморандума о либерализации воздушного сообщения;

направлено 18 докладов в Правительство Российской Федерации.

1. Реализация системных мер «дорожной карты»

В рамках реализации «дорожной карты» принят Федеральный закон от 05.10.2015 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» («четвертый антимонопольный пакет»).

Федеральным законом предусматривается комплекс мер, направленных на либерализацию и совершенствование антимонопольного законодательства Российской Федерации, в частности:

расширение сферы применения института предупреждения о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации, за счёт распространения его на действия органов государственной власти и органов местного самоуправления;

предоставление Правительству Российской Федерации права определять в случаях нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации правила недискриминационного доступа к товарам на высококонцентрированных товарных рынках;

расширение перечня лиц, которым направляется предостережение о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации, за счёт включения в него должностных лиц органов власти различных уровней;

отмена нормы о возможности признания доминирующим положения хозяйствующего субъекта, доля которого на определённом товарном рынке менее 35 процентов;

возможность признания картелем соглашений, заключённых между хозяйствующими субъектами – покупателями товара на товарном рынке;

необходимость предварительного согласования с антимонопольным органом соглашений хозяйствующих субъектов о совместной деятельности;

исключение уведомительного контроля сделок субъектов естественных монополий;

отмена ведения реестра лиц, имеющих долю на товарном рынке свыше 35 процентов;

введение института предварительного заключения комиссии антимонопольного органа об обстоятельствах дела, определение видов доказательств по делу о нарушении антимонопольного законодательства Российской Федерации, критериев их относимости и допустимости и т.д.

В рамках реализации пункта 25 Плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.01.2015 № 98-р, ФАС России совместно с Минэкономразвития России, общественными организациями принят федеральный закон, предусматривающий снижение избыточного антимонопольного контроля за счет:

установления иммунитетов для предпринимателей, не обладающих значительной рыночной силой, в части запретов на злоупотребление доминирующим положением, заключения несущественных антимонопольных соглашений;

сокращения количества оснований, по которым антимонопольный орган вправе осуществлять внеплановые проверки соблюдения требований антимонопольного законодательства в отношении субъектов малого предпринимательства без согласования с прокуратурой.

1.1. Включение функций по развитию конкуренции в приоритеты деятельности органов исполнительной власти

Принято распоряжение Правительства Российской Федерации от 10.04.2014 № 570-р, которым утверждена система показателей оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности, а также методики определения целевых значений данных показателей.

Указом Президента Российской Федерации 04.11.2014 № 705 внесены изменения в перечень направлений для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 10.09.2012 № 1276» (в части содействия развитию конкуренции на основе Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации).

1.2. Внедрение лучших практик развития конкуренции в субъектах Российской Федерации

Поручением Правительством Российской Федерации от 02.04.2014 № ИШ-П13-2189 утвержден Стандарт развития конкуренции в субъектах Российской Федерации (далее – Стандарт развития конкуренции).

Новая редакция Стандарта развития конкуренции утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.09.2015 № 1738-р.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.11.2015 № 1270 сформирована система поощрения для субъектов Российской Федерации, успешно реализующих Стандарт развития конкуренции.

1.3. В рамках реализации мер по развитию конкуренции в инфраструктурных отраслях, включая сферы естественных монополий, утверждены:

План мероприятий по развитию конкуренции на газовых рынках и в сфере трубопроводного транспорта (распоряжение Правительства Российской Федерации от 03.02.2014 № 115-р);

План мероприятий по развитию конкуренции в сфере электросвязи (распоряжение Правительства Российской Федерации от 14.02.2014 № 130-р);

План мероприятий по развитию конкуренции в сфере услуг в портах (распоряжение Правительством Российской Федерации от 17.03.2014 № 381-р);

План мероприятий по развитию конкуренции на железнодорожном транспорте (распоряжение Правительства Российской Федерации от 03.04.2014 № 503-р);

План мероприятий по развитию конкуренции в сфере услуг в аэропортах (распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.05.2014 № 759-р);

План мероприятий («дорожная карта») «Внедрение целевой модели рынка тепловой энергии» (распоряжение Правительства Российской Федерации от 02.10.2014 № 1949-р);

Правила недискриминационного доступа к инфраструктуре для размещения сетей электросвязи (постановление Правительства Российской Федерации от 29.11.2014 № 1284).

1.4. В целях развития конкуренции при осуществлении закупок:

ФАС России принял активное участие в согласовании и доработке проекта Федерального закона № 623906-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», принятый 17 февраля 2015 года Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении.

Так, поправками планируется законодательно закрепить понятие «электронные процедуры определения поставщиков» и установить особенности проведения электронных процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Предполагается обеспечить проведение всех конкурентных закупок в электронной форме на универсальных электронных площадках,

регламентировать процедуру проведения электронного конкурса, а также уточнить процедуры электронного конкурса с ограниченным участием и электронного двухэтапного конкурса, упростить процедуры запроса котировок и запроса предложений в электронной форме.

Также разработан проект Федерального закона № 848302-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», который устанавливает административную ответственность за нарушение положений Закона о контрактной системе о планировании, нормировании и обосновании закупок, обязательном общественном обсуждении закупок, проведении экспертизы поставленного товара (результатов выполненной работы, оказанной услуги).

16 октября 2015 года Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации принят в первом чтении.

Проектом федерального закона устанавливается ответственность за несоблюдение заказчиком положений Закона о контрактной системе о планировании, нормировании и обосновании закупок, обязательном общественном обсуждении закупок, проведении экспертизы поставленного товара, (результатов выполненной работы, оказанной услуги).

Законопроектом предусмотрено, что рассматривать дела об административных правонарушениях, связанных с нарушениями в составлении и утверждении плана закупок, плана-графика, несоблюдением порядка и формы обоснования закупок, нарушениями порядка и срока проведения обязательного общественного обсуждения закупок, а также неисполнением обязанности по проведению экспертизы поставленной продукции, отдельных этапов исполнения контракта, за исключением ошибок в обосновании способа определения поставщика и описания объекта закупки, будут органы Росфиннадзора.

Кроме того, усилена ответственность за неисполнение в срок законного предписания, требования контрольных органов делам о закупках. Вводится дисквалификация должностных лиц сроком на 1 год за повторное неисполнение таких требований.

В рамках реализации положений Закона о контрактной системе, ФАС России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти разработано Постановление Правительства РФ от 27.10.2015 № 1148 «О порядке ведения реестра жалоб, плановых и внеплановых проверок, принятых по ним решений и выданных предписаний».

Документом установлен порядок ведения контрольными органами в сфере закупок и органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля реестра жалоб, плановых и внеплановых проверок, принятых по ним решений и выданных предписаний, также установлен перечень, включаемых в реестр, документов и информации, а также сроки их размещения.

ФАС России совместно с Московским государственным институтом международных отношений МИД России в 2015 году выпустили научно-

практический комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

В комментарии учтены последние изменения к Закону о контрактной системе и подзаконным актам, а также изложены правовые позиции по актуальным вопросам, возникающим на практике.

Комментарий представляет особый интерес в свете активного реформирования законодательства о контрактной системе и изменения правоприменительной практики.

В целях повышения прозрачности и эффективности уже существующих требований к закупкам товаров, работ, услуг заказчиков, установления минимальных требований к отдельным элементам закупочной деятельности ФАС России участвовал в согласовании и доработке проекта Федерального закона № 821534-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Законопроект).

15 сентября 2015 года Государственной Думой Федерального собрания Российской Федерации Законопроект принят в первом чтении.

Законопроект предусматривает изменение Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках) в части формирования закрытого перечня способов закупки, основных требований к порядку их осуществления.

Законопроектом установлен порядок и условия отбора операторов электронных площадок для осуществления закупок по Закону о контрактной системе, Закону о закупках, а также при банкротстве и приватизации государственного и муниципального имущества.

В соответствии с Законопроектом расширяется перечень случаев обжалования действия (бездействия) заказчика при проведении закупок, круга лиц, обладающих правом обжалования.

В развитие положений Закона о закупках, Минэкономразвития России совместно с ФАС России разработаны следующие нормативно-правовые акты:

- постановление Правительства РФ от 25 декабря 2015 года № 1442 «О закупках инновационной продукции, высокотехнологичной продукции отдельными видами юридических лиц и внесении изменений в отдельные акты Правительства Российской Федерации»;

- постановление Правительства РФ от 29.10.2015 № 1169 «О порядке проведения мониторинга соответствия планов закупки товаров, работ, услуг, планов закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, лекарственных средств, изменений, внесенных в такие планы, оценки соответствия проектов таких планов, проектов изменений, вносимых в такие планы, требованиям законодательства Российской Федерации, предусматривающим участие субъектов малого и среднего предпринимательства

в закупке, порядке и сроках приостановки реализации указанных планов по результатам таких оценки и мониторинга»;

- распоряжение Правительства РФ от 06.11.2015 № 2258-р «О Перечне конкретных заказчиков, чьи проекты планов закупки товаров, работ, услуг, проекты изменений, вносимых в такие планы, до их утверждения подлежат проводимой акционерным обществом «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» оценке содействия требованиям законодательства Российской Федерации, предусматривающим участие субъектов малого и среднего предпринимательства в закупке».

С целью достижения задач, направленных на повышение открытости и прозрачности закупок, осуществляемых отдельными видами юридических лиц, на увеличение количества участников закупки, развитие конкуренции, с учетом результатов анализа лучших практик применения положений Закона о закупках, разработан Стандарт осуществления закупочной деятельности отдельных видов юридических лиц (далее — Стандарт).

Стандарт носит добровольный характер, включает предложения по оптимизации и унификации закупочной деятельности отдельных видов юридических лиц, предусматривает ряд рекомендаций как в рамках планирования закупок, регламентации самих закупочных процедур, так и порядка заключения контракта, которые могут быть использованы при утверждении положения о закупке.

В целях дальнейшего использования в работе, в том числе при разработке и утверждении Положения о закупках, Стандарт направлен в адрес крупных заказчиков и глав субъектов Российской Федерации.

Выработка единых стандартов осуществления закупочной деятельности в сфере законодательства о закупках обеспечит единообразие применения законодательства, повышение открытости, прозрачности информации о закупках, осуществляемых соответствующими заказчиками, а также увеличения количества их участников, в том числе субъектом малого среднего предпринимательства.

Кроме того, поручением Правительства Российской Федерации от 18.12.2013 № ИШ-П13-9140 утверждена Методика дистанционного рейтинга качества управления закупочной деятельностью компаний с государственным участием и государственных корпораций;

приказом Минэкономразвития России от 10.10.2013 № 578 утвержден Порядок обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в случае, если начальная (максимальная) цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает один миллиард рублей.

1.5. В целях упрощения деятельности предпринимателей в рамках антимонопольного регулирования:

Федеральным законом от 28.12.2013 № 423-ФЗ внесены изменения в Федеральный закон «О защите конкуренции», в соответствии с которым исключен уведомительный контроль по сделкам экономической концентрации;

Федеральным законом от 05.10.2015 № 275-ФЗ внесены изменения в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» («четвертый антимонопольный пакет»);

Федеральным законом от 02.11.2013 № 285-ФЗ внесены изменения в Кодекс об административных правонарушениях и статью 3 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», предусматривающий смягчение ответственности лиц, содействующих в расследовании антимонопольных нарушений;

Федеральным законом 08.03.2015 № 45-ФЗ внесены изменения в статью 178 Уголовного кодекса Российской Федерации.

1.6. В целях повышения уровня защиты прав потребителей:

Федеральным законом от 23.07.2013 № 200-ФЗ внесены изменения в Федеральный закон «О рекламе» и статью 14.3. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», предусматривающие усиление ответственности рекламодателей и рекламораспространителей за ненадлежащую рекламу.

2. Развитие конкуренции на отдельных рынках

2.1. Реализация мер на рынке лекарственных препаратов:

постановлением Правительства Российской Федерации от 28.08.2014 № 871 утверждены Правила формирования перечней лекарственных препаратов для медицинского применения и минимального ассортимента лекарственных препаратов, необходимых для оказания медицинской помощи;

Федеральным законом от 22.12.2014 № 429-ФЗ введено понятия «взаимозаменяемый лекарственный препарат» и оптимизирована процедура государственной регистрации лекарственных средств, в том числе введение процедур предрегистрационного и пострегистрационного консультирования заявителей;

введено требование выписывания лекарственных препаратов на рецептурных бланках по международным непатентованным наименованиям;

усовершенствована методика установления производителями лекарственных препаратов предельных отпускных цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов;

создана рабочая группа по подготовке правил организации производства и контроля качества лекарственных средств и мониторингу дальнейшего их применения;

утверждены правила организации производства и контроля качества лекарственных средств на основе международных правил производства лекарственных средств.

2.2. Реализация мер на рынке медицинских услуг:

Федеральным законом от 25.11.2013 № 317-ФЗ внесены изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признаны утратившими силу отдельные положения законодательных актов Российской Федерации по вопросам охраны здоровья граждан в Российской Федерации в части совершенствования механизмов осуществления контроля медицинской деятельности, а также установлена административная ответственность должностных лиц органов исполнительной власти за несвоевременное размещение в открытом доступе в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" информации об условиях участия медицинских организаций в системе обязательного медицинского страхования;

2.3. Реализация мер на рынке авиаперевозок:

Федеральным законом от 20.04.2014 № 73-ФЗ внесены изменения в статью 56 Воздушного кодекса Российской Федерации и статью 14 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», предусматривающие возможность допуска иностранных пилотов к управлению воздушными судами российских авиакомпаний;

Федеральным законом от 20.04.2014 № 79-ФЗ внесены изменения в Воздушный кодекс Российской Федерации, предусматривающие возможность применения авиаперевозчиком «невозвратных» тарифов;

подписано 52 меморандума о либерализации воздушного сообщения. В целях реализации справедливой конкуренции в течение 2013 года Авиационными властями Российской Федерации достигнуты договоренности по либерализации межправительственных соглашений о воздушном сообщении;

установлены тарифы на хранение топлива и заправку воздушных судов в крыло в целях выравнивания тарифов в аэропортах Российской Федерации;

постановлениями Правительства Российской Федерации утверждены программы субсидирования в целях обеспечения доступности воздушных перевозок пассажиров с Дальнего Востока в европейскую часть страны и в обратном направлении, на территории Северо-Западного, Сибирского, Уральского, Приволжского, Дальневосточного федеральных округов, из Калининградской области в европейскую часть страны и в обратном направлении в части снятия ограничений по возрасту пассажиров льготной категории, расширения перечня субсидируемых маршрутов;

упрощена процедура сертификации региональных аэропортов с низкой интенсивностью полетов и обеспечение возможности выполнения аэропортами сертификационных требований с привлечением соответствующих служб, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

2.4. Реализация мер на рынке услуг связи:

Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.11.2013 № 1017 внесены изменения в Правила установления размеров разовой платы и ежегодной платы за использование в Российской Федерации радиочастотного спектра и взимания такой платы;

установлена возможность применения узлов связи с территориально-распределенной архитектурой для сетей фиксированной связи, определив для операторов связи право пропуска трафика оптимальным способом;

разработана концепция организации межоператорского взаимодействия, не допускающая искажения конкуренции и дискриминации отдельных технологий;

постановлением Правительства Российской Федерации от 09.12.2014 № 1342 утверждены единые правила оказания услуг телефонной связи с разграничением особенностей оказания услуг по различным сетям связи;

внесены дополнения в Порядок ведения операторами связи раздельного учета доходов и расходов по осуществляемым видам деятельности, оказываемым услугам связи и используемым для оказания этих услуг частям сети электросвязи;

проведен выборочный детальный анализ рынков услуг телефонной связи на территории отдельных муниципальных образований и субъектов Российской Федерации, междугородной телефонной связи;

проведены пилотные проекты по отмене тарифного регулирования услуг фиксированной телефонной связи.

2.5. Реализация мер на рынке дошкольного образования:

Федеральным законом от 29.12.2014 № 273-ФЗ внесены изменения в законодательство Российской Федерации, предусматривающие сохранение целевого назначения зданий, используемых для оказания образовательных услуг дошкольными образовательными учреждениями, а также предоставлено право на создание частных детских садов с использованием организационно-правовых форм коммерческих юридических лиц;

проведен анализ реализуемых в различных субъектах Российской Федерации механизмов налоговой и имущественной поддержки негосударственных (частных детских садов);

установлены равные права педагогических работников государственных и муниципальных учреждений дошкольного образования, с одной стороны, и негосударственных учреждений - с другой, в части обеспечения доступа к современным образовательным, психологическим и иным необходимым методам, включение их в систему повышения профессионального уровня;

распространены лучшие практики по совершенствованию нормативно-правовой базы субъектов Российской Федерации, муниципальных районов и городских округов в части выделения субсидий на содержание детей в детских садах независимо от их форм собственности;

направлены в субъекты Российской Федерации рекомендации по применению механизма муниципального заказа на услуги дошкольного

образования у немуниципальных поставщиков (в том числе в частных дошкольных организациях);

постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 15.05.2013 № 26 утверждены СанПиН 2.4.1.3049-13 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы дошкольных образовательных организаций»;

постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 19.12.2013 № 68 утверждены СанПиН 2.4.1. 3147-13 «Санитарно-эпидемиологические требования к дошкольным группам, размещенным в жилых помещениях жилищного фонда»;

приняты нормативные правовые акты в сфере пожарной безопасности, устанавливающие систему современных требований для детских садов всех форм собственности, различных типов и видов.

2.6. Реализация мер на рынке нефтепродуктов:

совместным приказом ФАС России и Минэнерго России от 30.04.2013 № 313/13/225 утверждены минимальны величины продаваемых на бирже нефтепродуктов и требований к биржевым торгам, в ходе которых заключаются сделки с нефтепродуктами хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующих товарных рынках;

сформированы объективные индикаторы цен на нефтепродукты на основе внебиржевых и биржевых сделок, а также сопоставимых цен зарубежных рынков;

повышена информационная прозрачность отрасли. Развитие практики разработки нефтяными компаниями ОАО «Газпром нефть», ОАО «ТНК-ВР Холдинг», ОАО АНК «Башнефть» «модельных политик»;

постановлением Правительства Российской Федерации от 16.08.2014 № 819 внесены изменения в Правила обеспечения недискриминационного доступа к услугам субъектов естественных монополий по транспортировке нефти (нефтепродуктов) по магистральным трубопроводам в Российской Федерации.

Кроме того, вопрос о результатах реализации «дорожных карт» национальной предпринимательской инициативы, в том числе «дорожной карты» «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», рассмотрен 01.12.2015 года на совещании у Председателя Правительства Российской Федерации Д.А.Медведева - отмечена успешная реализация основных мероприятий национальной предпринимательской инициативы.

В целом «дорожная карта» признана Правительством Российской Федерации исполненной.

Итоги исполнения «дорожной карты» подведены 12.01.2016 года и на заседании рабочей группы в Агентстве стратегических инициатив по продвижению новых проектов.

3.1. Инициативное мероприятие «дорожной карты»

«Белая и черная книги» проконкурентных и антиконкурентных региональных практик.

В рамках инициативного мероприятия по реализации «дорожной карты» «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» ФАС России сформированы примеры лучшей практики принятия органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления актов и осуществления действий, направленных на развитие конкуренции, и худшей практики принятия органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления актов и осуществления действий, имеющих антиконкурентный характер (далее - «белая и черная книги» проконкурентных и антиконкурентных региональных практик) за 2012, 2013 и 2014 гг.

Указанные материалы размещены на официальном сайте ФАС России в информационно-коммуникационной сети «Интернет».

2 ноября 2015 г. проведена пресс-конференция ФАС России по «белой и черной книгам» проконкурентных и антиконкурентных региональных практик за 2014 год в РИА «Новости».

5 ноября 2015 г. направлены информационные письма по данному вопросу в адрес глав 85 субъектов Российской Федерации и обеспечена «обратная связь» с регионами.

4.1. Второй этап работы по «дорожной карте»

С 2016 года начинается II этап работы по «дорожной карте» в части анализа реализации принятых в рамках «дорожной карты» правовых актов, а также мониторинга их исполнения.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.02.2016 № 174-р ФАС России является ответственным за координацию мониторинга применения правовых актов, изданных во исполнение «дорожной карты» «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики».

Правительством Российской Федерации определен новый формат работы, предусматривающий проведения оценки применения правовых актов разработанных во исполнение «дорожной карты», в частности, подлежат мониторингу правоприменения 10 нормативных правовых актов.

Предусматривается рассмотрение результатов проведенного мониторинга на заседаниях Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции.

3.6 Разъяснения применения антимонопольного законодательства

Согласно пункту 6.3 Плана мероприятий по реализации системных мер по развитию конкуренции в Российской Федерации в рамках «дорожной карты» «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 № 2579 – р (далее — «Дорожная карта») предусмотрена необходимость утверждения разъяснений по следующим основным вопросам:

- доказывание недопустимых соглашений (в том числе картелей) и согласованных действий на товарных рынках, а также сговоров на торгах;
- оценка допустимости способов ведения бизнеса субъектами, занимающими доминирующее положение на рынке;
- определение монопольно высокой и низкой цены;
- применение антимонопольного законодательства Российской Федерации к торгам частных компаний;
- доказывание и расчет убытков, причиненных нарушением антимонопольного законодательства Российской Федерации;
- соглашения в инновационных и высокотехнологичных сферах деятельности;
- «вертикальные» соглашения, в том числе дилерские соглашения.

Разъяснения о порядке толкования и применения на практике норм антимонопольного законодательства необходимы в целях упрощения деятельности предпринимателей в рамках антимонопольного регулирования, повышение уровня защиты прав потребителей.

ФАС России разработаны разъяснения по следующим вопросам: доказывание недопустимых соглашений (в том числе картелей) и согласованных действий на товарных рынках, а также сговоров на торгах; оценка допустимости способов ведения бизнеса субъектами, занимающими доминирующее положение на рынке; определение монопольно высокой и низкой цены; применение антимонопольного законодательства Российской Федерации к торгам частных компаний; доказывание и расчет убытков, причиненных нарушением антимонопольного законодательства Российской Федерации; соглашения в инновационных и высокотехнологичных сферах деятельности; «вертикальные» соглашения, в том числе дилерские соглашения.

По итогам обсуждений экспертное сообщество отметило практическую значимость подготовленных разъяснений и соответствие их целям упрощения деятельности предпринимателей в рамках антимонопольного регулирования.

Учитывая, что с вступлением в силу с 05.01.2016 поправок «четвертого антимонопольного пакета» Президиум ФАС России получил полномочия по разъяснению антимонопольного законодательства по вопросам его применения, в

феврале – мае 2016 года Президиум ФАС России утвердил соответствующие разъяснения (Приложение 4).

Процесс подготовки разъяснений по наиболее актуальным вопросам и доработки уже изданных разъяснений будет продолжен в последующие периоды. ФАС России принято решение о необходимости подготовки разъяснений в течение года и представления отчета о такой работе в ежегодном Докладе о состоянии конкуренции в Российской Федерации. Также достигнуто согласие на участие в этой работе Агентства стратегических инициатив, НП «Содействие развитию конкуренции» и НП «Объединение корпоративных юристов».

3.7 Задачи ФАС России по совершенствованию законодательства в сфере деятельности

Особую важность по упрощения деятельности предпринимателей в рамках антимонопольного регулирования играет постановка задач по совершенствованию антимонопольного законодательства в целях поддержки и защиты предпринимательства. К таким задачам ФАС России в первую очередь относит следующие.

1. Проработка законодательных инициатив, в том числе по следующим темам:

- соотношение прав на интеллектуальную собственность и антимонопольного регулирования;
- система коллективных исков и возмещение ущерба;
- законодательное определение антимонопольного комплаенса и последствий его добросовестного применения;
- изменение стратегии тарифного регулирования – полный пересмотр нормативной базы;
- модернизация законодательства о естественных монополиях;
- внедрение «параллельного импорта».

2. Проведение II Международной научно-практической конференции «Антимонопольная политика: наука, практика, образование».

3. Организация взаимодействия ФАС России с Ассоциацией юристов. Создание Комиссии Ассоциации юристов России по конкурентному праву.

Также к задачам ФАС России на 2016 год относится:

обеспечение согласования и принятия проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении правил рассмотрения споров и разногласий, связанных с установлением и (или) применением регулируемых цен (тарифов) и о внесении изменений в отдельные акты

Правительства Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных актов правительства Российской Федерации»;

обеспечение принятия и регистрация в Министерстве юстиции Российской Федерации приказа ФАС России по утверждению порядка разрешения споров по вопросам установления (изменения) тарифов, сборов и платы в отношении (работ) услуг субъектов естественных монополий в сфере перевозок пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении;

разработка и утверждение административных регламентов по исполнению государственных функций при реализации контрольных полномочий, связанных с установлением и (или) применением регулируемых цен (тарифов);

совершенствование законодательства в регулируемых сферах деятельности путем участия в пересмотре действующих методических рекомендаций и обеспечение единого подхода во всех отраслях регулирования;

обеспечение разработки эффективных моделей тарифных решений для регулируемых организаций в целях перехода на долгосрочные параметры регулирования;

ужесточение административной ответственности должностных лиц органов регулирования при установлении цен (тарифов) в регулируемых сферах деятельности и регулируемых организаций при применении цен (тарифов), путем внесения соответствующих изменений в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации.

3.8 Международное сотрудничество как фактор повышения эффективности реализуемой конкурентной политики

Реализация российским антимонопольным органом полномочий в сфере международного сотрудничества представляет собой одно из важнейших направлений в работе, обеспечивающих достижение стратегической задачи ведомства по повышению эффективности реализуемой конкурентной политики.

Достижение указанной цели, в том числе осуществляется путем совершенствования антимонопольного законодательства и практики его применения, совершенствования институциональной системы реализации конкурентной политики, принятия мер по адвокатированию конкуренции, чему во многом способствует международное сотрудничество.

На протяжении всего времени существования российского антимонопольного органа совершенствование конкурентного законодательства осуществлялось на основе передового международного опыта в этой сфере.

Важным в рассматриваемом контексте является осуществление международного сотрудничества с ведущими международными организациями, специализирующимися на вопросах защиты и развития конкуренции, такими как Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Конференция

ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), Международная конкурентная сеть (МКС).

2015 год ознаменовался принятием важных изменений в Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), подготовленных с учетом наработок указанных международных организаций, а также рекомендаций ОЭСР, представленных в рамках процесса вступления России в эту влиятельную международную организацию.

В прошедшем году ФАС России активно взаимодействовал с указанными международными организациями, представители ведомства принимали участие в ключевых мероприятиях, проводимых ими, таких как заседания Комитета по конкуренции и Глобальный форум по конкуренции ОЭСР, ежегодная конференция и семинары МКС, заседания ЮНКТАД и др.

В центре внимания мероприятий, прошедших по линии ОЭСР, были вопросы взаимодействия систем государственного и частного правоприменения, конкуренции на инновационных рынках, конкуренции в сфере океанских линейных перевозок, взаимосвязи конкуренции и безработицы, проблемы возникновения повторяющихся картелей на различных рынках и другие вопросы.

По линии ЮКТАД в 2015 году прошла Седьмая Конференция ООН по пересмотру всех аспектов Комплекса согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил контроля за ограничительными деловыми практиками. Это одно из важнейших мероприятий в сфере конкурентной политики, которое проходит один раз в пять лет. В ходе данной конференции были рассмотрены инструменты и методы улучшения адвокатирования и правоприменения, преимущества для потребителей от развития конкуренции в фармацевтическом секторе, вопросы международного сотрудничества при рассмотрении сделок о слияниях и другие вопросы.

Важнейшее направление международного сотрудничества ФАС России – это работа в рамках МКС, что обусловлено как авторитетом данной международной организации, так и тем, что ФАС России начиная с 2006 года является членом Координационного комитета МКС – руководящего органа этой организации и принимает активное участие в его деятельности.

Темами прошедших в рамках МКС в 2015 году мероприятий были одностороннее поведение, борьба с международными картелями, антиконкурентные практики при осуществлении государственных закупок, эффективность конкурентных ведомств и другие.

Международное сотрудничество в сфере борьбы с картелями является одним из самых важных направлений деятельности ФАС России на международной арене.

В 2015 году ФАС России была сопредседателем подгруппы №2 Рабочей группы по противодействию картелям МКС.

По инициативе ФАС России было разработано, а впоследствии одобрено руководящими органами Международной конкурентной сети практическое

пособие по профилактике и выявлению антиконкурентных соглашений на торгах: «Руководство по борьбе с картелями. Глава о взаимоотношениях между антимонопольными ведомствами и органами закупок».

В работе над пособием активное участие приняли антимонопольные ведомства Италии, Канады, Колумбии, Швеции, Тайваня и ряда других стран.

В соответствии с поручением Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева от 11.06.2014 г. № ДМ-П2-4327р и Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова от 11.08.2014 г. № ИШ-П13-6070 ФАС России разработан проект Конвенции «О борьбе с картелями». Проект обсужден с федеральными органами исполнительной власти, ведущими научными учреждениями и экспертными площадками.

Конвенцию предлагается принять в качестве базового документа, определяющего основы взаимодействия между антимонопольными и правоохранительными органами государств-участников в сфере предупреждения, выявления, расследования, пресечения и преследования картелей.

В ближайшее время планируется обсуждение проекта с зарубежными антимонопольными органами на площадках ЕАЭС, БРИКС, ООН (ЮНКТАД).

Необходимо отметить, что деятельность ФАС России в сфере международной борьбы с картелями, другими антиконкурентными соглашениями, находится на передовом уровне не только в нормативно-правовой или научной плоскости, но и в области правоприменения.

Так, ФАС России признало A.P. Moller-Maersk A/S (Дания), CMA CGM SA (Франция), Hyundai Merchant Marine Co., Ltd (Корея), Orient Overseas Container Line Limited (Гонконг), Evergreen Marine Corp. (Taiwan) (Тайвань), нарушившими пункт 1 части 1 статьи 11.1 Закона о защите конкуренции - совершение запрещенных согласованных действий, которые привели к установлению надбавок (доплат) к ставкам фрахта на рынке линейных контейнерных перевозок грузов в контейнерах на направлении Юго-Восточная Азии – Российская Федерация (Санкт-Петербург, Усть-Луга) в 2012-2013 гг.

В 2013 году параллельно с ФАС России было инициировано аналогичное расследование Европейской Комиссией результаты, которого пока официально не обнародованы.

Международное сотрудничество играет исключительную роль при совершенствовании правоприменительной практики ФАС России. Традиционно важное значение в этом процессе имеет двустороннее сотрудничество с конкурентными ведомствами зарубежных стран. В 2015 году данное направление международного сотрудничества ФАС России также получило развитие - были подписаны двусторонние документы о сотрудничестве с антимонопольными органами Китая, Кореи и Финляндии. Продолжало развиваться двустороннее сотрудничество и в рамках реализации ранее заключенных документов. Формами

реализации такого сотрудничества являлись обмен информацией, проведение консультаций в рамках правоприменительной деятельности.

Важной с точки зрения изменений институциональной системы реализации конкурентной политики стала передача ФАС России полномочий в сфере тарифного регулирования. Формированию понимания необходимости совмещения полномочий антимонопольного и тарифного регулирования также способствовал опыт ряда зарубежных стран.

Наделение ФАС России полномочиями в сфере тарифного регулирования открыло новые горизонты и для международного сотрудничества ведомства как двустороннего, так и многостороннего в рамках различных международных организаций (Региональной ассоциации органов регулирования энергетики, Международное энергетическое агентство в рамках ОЭСР, Совет европейских регуляторов энергетики и др.).

Эффективность институциональной системы реализации конкурентной политики в любом государстве зависит от профессионального уровня кадров.

ФАС России уделяет особое внимание вопросам повышения квалификации своих сотрудников, важную роль в которой играет международное сотрудничество. В рамках реализации направлений международного сотрудничества сотрудники ФАС России в 2015 году прошли стажировки в зарубежных конкурентных ведомствах, приняли участие в ряде семинаров, организованных Региональным центром по конкуренции ОЭСР (далее - РЦК) в Венгрии. Важно отметить, что прошедший год свидетельствует об укреплении сотрудничества между ФАС России и РЦК, один из семинаров которого традиционно прошел в России (г. Великий Новгород). Также была достигнута договоренность о проведении одного из семинаров РЦК в нашей стране в 2016 году. Это свидетельствует о признании ФАС России надежным партнером, способным не только обеспечить техническую сторону проведения мероприятий, но и обеспечить высокий профессиональный уровень российских экспертов, участвующих в них.

Важным с репутационной точки зрения мероприятием, организатором которого в 2015 году выступал ФАС России, стал семинар по актуальным вопросам конкурентной политики, площадкой для проведения которого после сложной согласительной процедуры с управляющими органам АТЭС был выбран Учебно-методический центр ФАС России в Казани.

Отдельное внимание хотелось бы уделить сотрудничеству в формате БРИКС. Работа в данном направлении в 2015 году проходила весьма интенсивно, что было обусловлено председательством России в объединении БРИКС.

Развитие сотрудничества стран БРИКС по широкому кругу экономических вопросов, в том числе в сфере конкурентной политики, в последние годы обеспечило превращение БРИКС из неформального объединения стран в полновесное объединение с эффективным механизмом взаимодействия по ключевым вопросам мировой экономики.

Значимым с практической точки зрения решением по дальнейшему формату сотрудничества антимонопольных органов стран БРИКС в 2015 году стало решение о создании Рабочей группы стран БРИКС по исследованию проблем конкуренции в социально-значимых секторах экономики (далее – Рабочая группа). С инициативой по внедрению нового формата сотрудничества выступила ФАС России. Данная инициатива была поддержана всеми антимонопольными органами стран БРИКС. В развитие данной инициативы ФАС России была предложена Концепция деятельности Рабочей группы, также получившая одобрение со стороны антимонопольных органов стран БРИКС.

При этом одним из важнейших направлений деятельности Рабочей группы является выработка согласованных подходов в отношении недобросовестных практик крупных транснациональных компаний, выбирающих общую стратегию антиконкурентного поведения в странах БРИКС на социально-значимых рынках.

В связи с этим уже в 2015 году антимонопольными органами стран БРИКС был определен ряд проектов для дальнейшей реализации в 2016 году в контексте предлагаемого формата работы, в том числе по вопросам продовольственной безопасности, создания единой платформы по обмену информацией по рынкам, внедрения института саморегулирования на социально-значимых рынках стран БРИКС и другие.

За последние десять лет ФАС России приобрела значительный опыт в вопросах адвокатирования конкуренции, чему во многом способствовала международная практика. Данное понятие вошло в обиход российского антимонопольного органа, реализация мероприятий по адвокатированию входит в систему внутренней оценки деятельности центрального аппарата и территориальных органов ФАС России.

В 2015 году деятельность ФАС России по адвокатированию конкуренции получила и высокую международную оценку. По результатам участия в конкурсе по адвокатированию конкуренции, ежегодно проводимом Мировым банком и МКС, ФАС России победила в номинации «Продвижение проконкурентных реформ, способствующих развитию и увеличению благосостояния» представив проект «Рекомендации по обеспечению недискриминационного доступа к приобретению хлористого калия».

Учитывая процессы экономической интеграции, происходящие в мире, участником которых является Россия, конкурентная политика нашей страны уже стала частью конкурентной политики соответствующих интеграционных объединений. Речь в первую очередь идет о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС), функционирование которого началось 1 января 2015 года.

ФАС России в прошедшем году уделяла значительное внимание вопросам формирования системы антимонопольного регулирования в рамках ЕАЭС. Проведенная работа была связана как с изменением российского законодательства, так и формированием необходимой договорно-правовой базы. Необходимые изменения, определяющие разграничение полномочий между ФАС

России и Евразийской экономической комиссией (ЕЭК) по контролю за соблюдением общих правил конкуренции на трансграничных рынках, были внесены в Закон о защите конкуренции.

В 2015 году была завершена работа по обеспечению вступления в силу важнейшего документа – Соглашения о порядке защиты конфиденциальной информации и ответственности за её разглашение при осуществлении Евразийской экономической комиссией полномочий по контролю за соблюдением единых правил конкуренции от 12.11.2014 (далее – Соглашение).

Вступление Соглашения в силу являлось необходимым этапом передачи ЕЭК полномочий по контролю за соблюдением общих правил конкуренции на трансграничных рынках.

12.05.2015 после завершения государствами-членами ЕАЭС необходимых внутригосударственных процедур Соглашение вступило в силу.

Традиционно, в 2015 году продолжалось сотрудничество антимонопольных органов государств-участников СНГ, основной площадкой для которого является Межгосударственный совет по антимонопольной политике (МСАП) и Штаб по совместным расследованиям нарушений антимонопольного законодательства государств-участников СНГ при МСАП (далее - Штаб).

Важным событием прошедшего года стало завершение Штабом работы над Докладом «О состоянии конкуренции на товарных рынках лекарственных средств государств - участников СНГ», который по итогам рассмотрения на заседании Совета глав правительств СНГ получил одобрительную оценку. Реализация предлагаемых в данном Докладе мер станет важным этапом развития конкуренции на фармацевтических рынках государств – участников СНГ и обеспечения потребностей населения в доступных лекарственных препаратах.

25-летний опыт и авторитет российского антимонопольного органа позволяют ему играть ведущую роль в рамках различных международных форматов, формировать повестку дня для обсуждения в рамках них. В 2015 году ФАС России уделял значительное внимание вопросу проконкурентного развития рынков и отраслей, в том числе в контексте развития института «саморегулирования». Данный вопрос был в центре обсуждений и на международном уровне.

В последние годы в России заработали Кодекс добросовестных практик взаимоотношений между торговыми сетями и поставщиками потребительских товаров, Кодекс поведения автопроизводителей и автодистрибьюторов на рынках продаж новых автомобилей и запасных частей к ним. В течение 2015 года ФАС России и Ассоциация Европейского бизнеса работали над проектом Кодекса добросовестных практик в фармацевтической отрасли.

Усиление евразийской интеграции, развитие сотрудничества государств-участников СНГ, углубление сотрудничества стран БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай, Южная Африка), предопределили обсуждение в указанных форматах опыта России по развитию института «саморегулирования» и

предложения по его внедрению в указанных странах. Следует отметить, что данная инициатива получила положительные отклики со стороны антимонопольных органов-партнёров.

Еще одно направление международного сотрудничества ФАС России, получившее развитие в 2015 году, и имеющее исключительно важное значение с практической точки зрения для антимонопольных органов, - это деятельность международных рабочих групп по вопросам развития конкуренции на социально-значимых рынках, работу которых возглавляет ФАС России. Работа в данном формате позволяет конкурентным ведомствам обсуждать проблемы конкурентной политики и правоприменения в практической плоскости и совместно вырабатывать пути их решения.

На данный момент действуют две рабочие группы по изучению проблем развития конкуренции в фармацевтической отрасли и рынка оказания услуг в роуминге. В центре внимания Международной рабочей группы по исследованию проблем конкуренции в фармацевтическом секторе были вопросы патентной защиты и интеллектуальных прав на лекарства, борьбы с недобросовестной конкуренцией, взаимодействия фармацевтических компаний с контрагентами, ценообразования в фармацевтической отрасли.

Ощутимых результатов по снижению российскими операторами тарифов на услуги связи в роуминге удалось достичь в рамках деятельности Международной рабочей группы по развитию конкуренции на рынках услуг связи в роуминге.

Неотъемлемым элементом международной деятельности российского конкурентного ведомства является антимонопольный надзор при осуществлении внешнеэкономической деятельности.

В рамках реализации данного направления деятельности в 2015 году ФАС России принял активное участие в рассмотрении заявлений по вопросам изменения действующих ставок ввозных и вывозных таможенных пошлин, осуществлял анализ и готовил позицию о целесообразности их изменения и последствиях для конкуренции на внутреннем рынке Российской Федерации с учётом повышения конкурентоспособности и увеличения сбыта выпускаемой продукции, оздоровления производства.

Решения готовились исходя из необходимости обеспечения условий конкуренции на соответствующих товарных рынках, баланса интересов производителей и потребителей, недопущения необоснованного протекционизма при выработке соответствующих мер, обеспечения поддержки высокотехнологичных инвестиционных проектов, направленных на импортозамещение и локализацию производства. При принятии решений учитывалась текущая экономическая ситуация, сложившаяся в условиях санкционного давления на Россию стран Запада, действия контрсанкций, изменения курсов иностранных валют.

Ряд поступивших в ФАС России обращений касались снижения действующего уровня ставок ввозных таможенных пошлин в отношении

импортной продукции сырьевой направленности. При рассмотрении заявлений анализировалась структура рынков, их обеспеченность, наличие ценовой конкуренции, эффективность отечественного производства, удельный вес пошлин в себестоимости готовой продукции, качество выпускаемой продукции и другие финансово-экономические показатели.

Так, ФАС России было поддержано предложение ЗАО «Завод новых полимеров «СЕНЕЖ» о продлении срока действия нулевой ставки ввозной таможенной пошлины на терефталевую кислоту (ТФК) - основного сырья для производства ПЭТФ упаковки и тары, исходя из того, что российское производство является высококонцентрированным, а существующие производственные мощности не в состоянии удовлетворить текущие потребности российского рынка в ТФК. По мнению ФАС России, действие данной меры позитивно повлияет на конкурентоспособность производства российского ПЭТФ.

Кроме того, ФАС России высказал за целесообразность продления срока действия нулевой ставки ввозной таможенной пошлины на природные фосфаты – основного сырья для производства химических удобрений и кормовых добавок. При подготовке своего заключения ФАС России исходил из необходимости развития конкуренции на рынках, как Российской Федерации, так и ЕАЭС в целом, ценовой стабилизации и более полного удовлетворения существующих потребностей.

Позиция ФАС России по указанным мерам была поддержана при принятии решений Подкомиссией по таможенно-тарифному и нетарифному регулированию, защитным мерам во внешней торговле Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции (далее - Подкомиссия) и Евразийской экономической комиссией.

ФАС России в процессе рассмотрения заявлений последовательно отстаивал позицию о недопущении необоснованного протекционизма и роста цен при введении мер таможенно-тарифного регулирования. В частности, при рассмотрении обращения ОАО «СТРОЙМАШ» - единственного российского производителя бытовых бетономешалок и растворосмесителей, по вопросу повышения ввозной таможенной ставки с 0 % до 5 % на данный товар. ФАС России пришел к выводу, что основные финансово-экономические показатели работы предприятия демонстрировали позитивную динамику (рост объемов производства, загрузки производственных мощностей, увеличение рентабельности производства продукции). Кроме того, на фоне изменения курсовой разницы иностранных валют по отношению к рублю отечественный производитель указанного товара получил дополнительные существенные ценовые конкурентные преимущества.

Позиция ФАС России о целесообразности проведения в последующем мониторинга ввоза бытовых бетономешалок с целью определения наличия ценовой конкуренции со стороны импортных аналогов была поддержана Подкомиссией.

При подготовке заключений ФАС России уделял большое внимание вопросу поддержки реализации перспективных инвестиционных проектов, предусматривающих поэтапную локализацию производства высокотехнологичной иностранной техники в Российской Федерации.

Так, например в целях создания условий для локализации производства газовых турбин в Российской Федерации и обеспечения эскалации таможенного тарифа, ФАС России высказал за целесообразность продления срока действия нулевой ставки ввозной таможенной пошлины в отношении частей турбин газовых мощностью более 5 МВт, но не более 50 МВт.

В ЕТТ ЕАЭС на готовые газовые турбины действовали ставки ввозных таможенных пошлин в размере 0 % от таможенной стоимости, а на части газовых турбин – от 5 % до 18,4 %, что, по мнению ФАС России, являлось сдерживающим фактором локализации производства газовых турбин и, как следствие, негативно влияло на развитие конкуренции на рынке указанного товара. Позиция ФАС России по данному вопросу также была поддержана Подкомиссией.

В 2015 году ФАС России было рассмотрено 64 заявления и обращения о корректировке ввозных и вывозных таможенных пошлин, охватывающих 52 товарные позиции ТН ВЭД ЕАЭС, 73 заявления и обращения, касающихся мер нетарифного регулирования и общих вопросов регулирования внешнеторговой деятельности, включая вопросы регулирования в рамках ЕАЭС, и 2 заявления по вопросам введения мер защиты рынка ЕАЭС (специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных).

Важным направлением работы ФАС России в 2015 году являлось продолжение мониторинга рынка метил-трет-бутилового эфира (МТБЭ). Данная работа осуществлялась в рамках выполнения поручения Правительства Российской Федерации в целях принятия решения о корректировке ввозных и вывозных таможенных пошлин на указанный товар.

По итогам проведения мониторинга за период I полугодия 2014 и аналогичный период 2015 годов ФАС России отмечал следующие позитивные тенденции: увеличение производственных мощностей МТБЭ на 7,5 % и их загрузки до 74 %, увеличение объема реализации указанной продукции на внутренний рынок на 18 %, доля импорта в общем объеме потребления снизилась до 0,5 %. Рост цен на МТБЭ на внутреннем рынке составил 8,3 % и находился ниже уровня инфляции 8,6 % (данные Росстата).

Таким образом, ситуацию на внутреннем рынке МТБЭ в I полугодии 2015 года можно охарактеризовать как устойчивую, а основные финансово-экономические показатели отрасли в рассматриваемом периоде демонстрировали положительную динамику.

Однако, в связи с изменением курсов основных валют и потенциальной привлекательностью экспортных поставок МТБЭ ФАС России продолжит осуществлять мониторинг рынка МТБЭ и в случае ухудшения ситуации на

указанном рынке вернется к рассмотрению вопроса о корректировке ставок ввозных и(или) вывозных таможенных пошли на данный товар.

В отчетном периоде работа ФАС России в сфере регулирования внешнеэкономической деятельности была связана также с участием в выработке предложений по исполнению графика тарифных обязательств на 2015 год в рамках Всемирной торговой организации (ВТО).

Деятельность по линии ВТО также была связана с участием в выполнении институциональных обязательств, обусловленных участием нашей страны в данной организации, в частности по представлению информации о конкурентной политике и законодательстве России в рамках подготовки Секретариатом ВТО обзора торговой политики Российской Федерации.

3.9 О выполнении мер, предложенных в предыдущих докладах

1. В целях улучшения инвестиционной среды в Российской Федерации ФАС России на 2015 год были запланированы и исполнены следующие мероприятия:

1) дальнейшее совершенствование законодательства по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение, в том числе:

- подготовку предложений по внесению изменений в постановления Правительства Российской Федерации от 17.10.2009 № 838, от 27.10.2008 № 795 и соответствующих изменений в административные регламенты по исполнению государственных услуг (функций) по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации; в примерную форму Соглашения об обеспечении выполнения обязательств иностранным инвестором или группой лиц при осуществлении иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, утвержденную приказом ФАС России от 17.08.2008 № 357;
- подготовку предложений по внесению изменений в законодательство о банкротстве, ликвидации и лицензировании, предусматривающих совершенствование соответствующих процедур в отношении хозяйственных обществ, имеющих стратегическое значение, в целях должного обеспечения интересов национальной безопасности Российской Федерации;
- подготовку предложений по внесению изменений в законодательство о недрах Российской Федерации;
- участие в работе по подготовке предложений по внесению изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации в части введения уголовной

ответственности за незаконное установление контроля над хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение.

В 2015 году Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации принят в первом чтении проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 15 и 16 Федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» (далее - законопроект), предусматривающий раскрытие информации о владении иностранными инвесторами 5 и более процентами акций (долей) хозяйственных обществ, имеющих стратегическое значение и зарегистрированных на территории Республики Крым и города Севастополь, а также лишение иностранного инвестора в судебном порядке по иску уполномоченного органа права голоса на общем собрании акционеров (участников) хозяйственного общества, имеющего стратегическое значение, если иностранным инвестором не представлено уведомление в соответствии со статьей 14 Закона № 57-ФЗ. В этом случае принадлежащие иностранному инвестору голоса не учитываются при определении кворума общего собрания акционеров (участников) хозяйственного общества, имеющего стратегическое значение, и подсчете голосов на общем собрании акционеров (участников) такого хозяйственного общества. Лишение права голоса происходит до представления в установленном порядке указанной информации.

ФАС России в 2015 году подготовлен и внесен в Правительство Российской Федерации проект поправок к указанному законопроекту, который дополняет законопроект изменениями, направленными на повышение эффективности обеспечения обороны страны и безопасности государства, гармонизацию законодательства Российской Федерации об иностранных инвестициях путем приведения в соответствие некоторых видов деятельности, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, с видами деятельности, подлежащими лицензированию, исключения неопределенности в понимании и применении отдельных норм Закона № 57-ФЗ, а также некоторых норм отраслевого законодательства.

В 2015 году была продолжена работа ФАС России, направленная на согласованность акционерного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации об иностранных инвестициях в части приобретения крупных пакетов акций публичных акционерных обществ. Доработанный с учетом предложений ФАС России проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» (в части совершенствования правового регулирования приобретения крупных пакетов акций публичных акционерных обществ) был направлен Минфином России (разработчик) в Правительство Российской Федерации в ноябре 2015 года.

В связи с принятием Федерального закона от 04.11.2014 № 343-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» ФАС России были подготовлены и письмом от 29.02.2016 № ЦА/12354-ПР/16 направлены в Правительство Российской Федерации проекты постановлений Правительства Российской Федерации о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 27.10.2008 № 795 «Об утверждении Правил представления иностранным инвестором или группой лиц, в которую входит иностранный инвестор, информации о совершении сделок с акциями (долями), составляющими уставные капиталы хозяйственных обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» и постановление Правительства Российской Федерации от 17.10.2009 № 838 «Об утверждении Правил осуществления предварительного согласования сделок и согласования установления контроля иностранных инвесторов или группы лиц, в которую входит иностранный инвестор, над хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Во исполнение пункта 3 раздела III протокола от 06.11.2015 № 446пр подкомиссии по использованию информационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, а также в целях приведения административных регламентов в соответствие с Постановлениями ФАС России были разработаны и письмом от 10.02.2016 № ЦА/7524/16 направлены на экспертизу в Минэкономразвития Российской Федерации проекты приказов ФАС России о внесении изменений в административные регламенты, утвержденные приказами ФАС России от 06.03.2013 № 115/13, от 25.05.2012 № 337.

ФАС России письмом от 29.05.2015 № АД/27289/15 направила в Минэкономразвития России замечания к проекту поправок к проекту Федерального закона № 497144-5 «О внесении изменений в федеральные законы «О несостоятельности (банкротстве) и «Об исполнительном производстве» в части процедур, применяемых в деле о банкротстве стратегических организаций» (далее - проект поправок).

В результате проведенного 22.09.2015 в Минэкономразвития России совещания по вопросу о возможности применения особенностей банкротства стратегических организаций, предусмотренных Федеральным законом от 26.10.2002 №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее - Закон №127-ФЗ) к организациям, признаваемым стратегическими в соответствии с Федеральным законом от 29.04.2008 № 57-ФЗ «О порядке осуществления

иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» (далее - Закон № 57-ФЗ) разногласия между ФАС России и Минэкономразвития России по проекту поправок были сняты. При этом была отмечена целесообразность выработки предложений, направленных на выявление федеральными органами исполнительной власти организаций, соответствующих критериям Закона № 57-ФЗ, в отношении которых имеются основания для включения в перечень стратегических организаций, утвержденный для целей Закона № 127-ФЗ.

В рамках работы по совершенствованию законодательства о недрах в Российской Федерации ФАС России письмом от 11.06.2015 № АД/29788/15 были направлены замечания к проекту постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Положение о принятии решения о прекращении права пользования участком недр федерального значения для разведки и добычи полезных ископаемых в случае осуществления геологического изучения недр по совмещенной лицензии». Указанный проект постановления с учетом замечаний ФАС России был принят Правительством Российской Федерации 28.10.2015.

В 2015 году ФАС России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти пришли к выводу о преждевременности внесения изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации в части введения уголовной ответственности за незаконное установление контроля над хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение для обеспечение обороны страны , ввиду возможности снижения в настоящее время интереса иностранных инвесторов к участию в уставном капитале таких обществ, что, в свою очередь, существенно может сказаться на инвестиционном климате Российской Федерации в целом.

ФАС России в настоящее время ведется работа по анализу целесообразности внесения изменений в законодательство Российской Федерации, регламентирующее порядок ликвидации юридических лиц и лицензирования отдельных видов деятельности, предусматривающих совершенствование соответствующих процедур в отношении хозяйственных обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства. При этом в связи с большим количеством нормативных правовых актов, регулирующих указанные общественные отношения, а также широким кругом заинтересованных федеральных органов исполнительной власти работа внесению соответствующих изменений требует существенных временных затрат;

2) внедрение административных регламентов по исполнению государственных услуг (функций) по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации.

В рамках установленной компетенции контроля иностранных инвестиций ФАС России оказывались государственные услуги (функции) в соответствии с административными регламентами.

Обращений о разъяснении порядка исполнения государственных услуг (функций), а также жалоб на нарушение сотрудниками Управления контроля иностранных инвестиций установленных сроков/процедур исполнения государственных услуг (функций) в ФАС России в 2015 году в ФАС России не поступало;

3) публичное освещение правового регулирования в Российской Федерации порядка осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение.

ФАС России в 2015 году было уделено внимание широкому освещению требований законодательства Российской Федерации об иностранных инвестициях и обсуждению вопросов, возникающих в правоприменении и толковании норм Закона № 57-ФЗ.

В частности, в 2015 году опубликовано несколько статей по данной тематике, в том числе «О некоторых вопросах регулирования притока инвестиционного капитала в стратегические хозяйственные общества» (информационно-аналитический журнал Евразийской Экономической Комиссии «Антимонопольная деятельность Евразийского Экономического союза», № 5 январь-июнь 2015 г.), «Закон сделки» («Российская газета» - спецвыпуск «Инвестиции» № 220 (6791) от 01.10.2015).

В ноябре 2015 года прошло обсуждение ФАС России с практикующими юристами – представителями Некоммерческого партнерства «Содействие и развитие конкуренции» поправок в Закон № 57-ФЗ, внесения изменений в Положение о Правительственной комиссии;

4) усиление контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации об иностранных инвестициях.

В 2015 году ФАС России осуществлялась работа по предупреждению и пресечению нарушений законодательства Российской Федерации об иностранных инвестициях в судебном порядке (следует отметить пресечение нарушений в отношении ОАО «Астраханский порт», ООО «Морской специализированный порт «Витино», пресечение нарушений в сфере добычи (вылова) водных биологических ресурсов (ООО «РОЛИЗ»), а также путем привлечения к административной ответственности, предусмотренной статьей 19.8.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В период с 1 января по 31 декабря 2015 года ФАС России к административной ответственности привлечено 8 организаций, в том числе:

1 иностранное юридическое лицо за непредставление уведомлений (информации) в соответствии с Законом № 57-ФЗ;

6 юридических лиц за непредставление информации по требованию ФАС России;

1 общество за неуплату в срок административного штрафа.

В 2015 году в арбитражных судах было обжаловано 2 постановления о наложении штрафа, вынесенных ФАС России в 2014 году, которые были признаны законными. Таким образом, по итогам обжалования постановлений ФАС России о наложении штрафов сформирована положительная судебная практика.

2. Обеспечение антимонопольного контроля за действиями хозяйствующих субъектов, а также органов власти на рынках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия с тем, чтобы не допустить ограничения конкуренции на соответствующих товарных рынках.

В рамках антимонопольного регулирования ФАС России осуществляет контроль за ценообразованием на потребительском рынке в части обоснованности устанавливаемых хозяйствующим субъектом цен на товары (услуги) в случае, если данный хозяйствующий субъект занимает доминирующее положение, а также в части обоснованности ценообразования на товары в случае заключения участниками рынка антиконкурентных соглашений. Условия, на основании которых положение хозяйствующего субъекта может быть признано доминирующим, установлены статьей 5 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

ФАС России совместно с территориальными органами в рамках компетенции проводит еженедельный мониторинг **оптово-отпускных цен** на отдельные виды продовольственных товаров. В перечень товаров, подлежащих мониторингу, включены говядина (кроме бескостного мяса), свинина (кроме бескостного мяса), куры (кроме куриных окорочков), рыба мороженная неразделанная, масло сливочное, молоко питьевое, картофель, капуста белокачанная свежая, лук репчатый, морковь, яблоки. Субъектами мониторинга, в соответствии с поручением ФАС России являются хозяйствующие субъекты, занимающие существенную долю на соответствующих товарных рынках, осуществляющие производство и/или оптовую реализацию включенных в перечень товаров.

Информация о результатах мониторинга и принятых мерах антимонопольного реагирования ежемесячно направляется в Минсельхоз России.

По результатам мониторинга при выявлении существенного повышения оптово-отпускных цен (более чем на 5 % по отношению к предыдущему периоду) территориальным антимонопольным органам поручено обеспечить проведение контрольных мероприятий, направленных на выявление признаков нарушения антимонопольного законодательства и законодательства о торговле.

За 2015 год территориальными органами ФАС России возбуждено и рассматривается 69 дел по признакам нарушения антимонопольного законодательства.

За нарушение норм статей 10 и 11 Закона о защите конкуренции возбуждено 56 дела.

За нарушение норм статей Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее — Закон о торговле) возбуждено 49 дел.

За 2015 год территориальными управлениями ФАС России на юридических и физических лиц наложен штраф на сумму более 170 000 000 рублей.

ФАС России реализуется широкий спектр мер, направленных на выявление нарушений антимонопольного законодательства при распределении и предоставлении субсидий сельхозтоваропроизводителям.

В ходе проводимых мероприятий ФАС России выявлен целый ряд факторов, которые могут ограничивать доступ сельхозтоваропроизводителей к предоставляемым субсидиям и создавать дискриминационные условия для отдельных участников рынка, в частности:

- включение в нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, определяющих порядок предоставления субсидий, условий, которым должны удовлетворять получатели субсидий, избыточных требований, существенно ограничивающих их круг. Кроме того, через механизм предоставления субсидий путем установление дополнительных требований к получателям субсидий на уровне субъектов Российской Федерации решаются вопросы, не относящие к цели предоставления государственной поддержки, в частности погашение задолженностей по уплате налогов, арендной платы, процентов по кредитам и т.д.

- отсутствие единого и четкого подхода к процедуре формирования лимитов бюджетных ассигнований, выделяемых в субъектах Российской Федерации на поддержку сельского хозяйства (в частности, на уровне регионов не осуществляется учет потенциальных получателей субсидий). Это приводит к превышению расчетной суммы субсидии над выделенными лимитами, что предопределяет высокую долю отказов в их предоставлении по причине исчерпания лимитов выделенных бюджетных средств (42,2 % от общего числа отказов). При этом в большинстве региональных нормативных правовых актах отсутствует регламентация процедуры распределения субсидий при превышении расчетной суммы субсидий над выделенными лимитами, что помимо рисков ограничения конкуренции, также содержит коррупционные риски;

- сложность и непрозрачность системы получения субсидий и подтверждения целевого их использования, требующей со стороны сельхозтоваропроизводителей предоставления большого количества документов, низкий уровень ее информационного обеспечения, что существенно затрудняет получение субсидий и контроль за их использованием.

По результатам проведенных мероприятий антимонопольными органами возбуждено, рассмотрено или находится на стадии обжалования более 50 дел о нарушении антимонопольного законодательства при предоставлении субсидий.

3. Разработка мер совершенствования системы субсидирования в сфере АПК, которые позволят обеспечить равный доступ сельхозтоваропроизводителей к предоставляемым субсидиям.

В 2015 ФАС России создана системы контроля за деятельностью органов государственной власти при предоставлении субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям в рамках реализации Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы.

С этой целью Приказом ФАС России от 08.10.2014 № 627/14 утвержден План мероприятий ФАС России по совершенствованию существующей системы субсидирования сельхозпроизводителей, направленного на обеспечение условий конкуренции при предоставлении субсидий на период 2014-2015 годы.

В целях реализации указанного плана был проведен комплекс мер организационного и методического характера, включающий, в частности:

- анализ нормативно-правовой базы субъектов Российской Федерации, регламентирующей порядок предоставления субсидий;
- опрос органов государственной власти субъектов Российской Федерации с целью оценки доступности субсидий для сельскохозяйственных товаропроизводителей и прозрачности процедуры их предоставления, по результатам которого подготовлена аналитическая записка;
- участие представителей ФАС России в рабочих группах Минсельхоза России по совершенствованию системы субсидирования сельхозтоваропроизводителей;
- проведение ФАС России и его территориальными органами плановых и внеплановых проверок органов власти субъектов Российской Федерации;
- координацию работы территориальных органов, направленной на выявление и пресечение нарушений АМЗ в данной сфере (проведение селекторных совещаний, подготовка поручений, оказание методической помощи);
- подготовку предложений по совершенствованию нормативно-правовой базы, регламентирующей предоставление субсидий;

В рамках исполнения поручения Правительства Российской Федерации от 30.06.2014 № ДМ-П11-4835 Федеральная антимонопольная служба письмом от 23.07.2014 № АГ/29649-ПР/14 в адрес Минсельхоза России предложила рассмотреть вопрос о целесообразности внесения изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22.12.2012 № 1370 «Об утверждении правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на 1 кг реализованного и (или) отгруженного на собственную переработку молока» (далее – Правила субсидирования), исходя из того, что право получения субсидии должно

определяться соответствием объективным критериям, исключающим дискриминацию сельскохозяйственных товаропроизводителей, устанавливаемым на федеральном уровне.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 января 2015 г. № 48 в Правила субсидирования внесены изменения, в соответствии с которыми из Правил субсидирования исключены условия и критерии, в том числе показатели идентификации молока по содержанию в нем жира и белка, утвержденные приказом Минсельхоза России от 14.01.2013 № 8 «О мерах по реализации в 2013 году постановления правительства Российской Федерации от 22 декабря 2012 г. № 1370», при соблюдении которых данная субсидия предоставлялась, которые создавали коррупционно опасные и дискриминационные условия в отрасли.

Вместе тем, в соответствии с Правилами субсидирования в действующей редакции, сохранялось условие **сортности** молока, а именно субсидии предоставляются на 1 килограмм реализованного и (или) отгруженного на собственную переработку коровьего молока **высшего и первого сорта** и (или) козьего молока. В связи с этим продолжала оставаться актуальной проблема фальсификации сортности товарного молока ввиду отсутствия данных официальной статистики по объемам производства сырого молока определенного сорта (сортность сырого молока может быть определена только на перерабатывающем предприятии).

С учетом изложенного, в целях повышения эффективности системы субсидирования сельскохозяйственных товаропроизводителей, с точки зрения объективности предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на 1 кг реализованного и (или) отгруженного на собственную переработку молока, ФАС России внесла предложение рассмотреть вопросы о возможности осуществления контроля сортности молока, реализуемого сельскохозяйственными товаропроизводителями, а также о целесообразности ведения статистического наблюдения за объемами производства и реализации сырого молока определенной сортности.

При этом, в соответствии с Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 10.12.2013 № 297 «О порядке введения в действие технического регламента Таможенного союза «О безопасности молока и молочной продукции» (ТР ТС 033/2013) производство и выпуск в обращение на таможенной территории Таможенного союза продукции в соответствии с обязательными требованиями, ранее установленными нормативными правовыми актами, составляющими договорно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства, или законодательством государства-члена, допускались до 31 декабря 2015 года.

Федеральным законом от 2 мая 2015 г. № 126-ФЗ "О признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации" с 1 января 2016 года признан утратившим силу Федеральный закон от 12 июня 2008

г. N 88-ФЗ «Технический регламент на молоко и молочную продукцию», предусматривающий деление молока на сорта в зависимости от его показателей безопасности.

В связи с этим, для обеспечения возможности предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на 1 кг реализованного и (или) отгруженного на собственную переработку молока после 1 января 2016 года заинтересованным федеральным органам исполнительной власти необходимо ускорить работу по внесению необходимых изменений в действующую нормативно-правовую базу с целью приведения ее в соответствие с законодательством Таможенного союза.

В 2015 году в рамках работы по совершенствованию системы субсидирования в сфере АПК ФАС России в установленном порядке рассматривала подготовленный Минсельхозом России **Проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»** (далее – проект постановления). Указанный проект постановления предусматривает внесение изменений в действующие постановления Правительства Российской Федерации, регулирующие предоставление и распределение субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, в части установления ограниченного (исчерпывающего) перечня требований, предъявляемых к перечню документов, предоставляемых сельхозтоваропроизводителями для получения государственной поддержки, а также сроков доведения средств до конечных получателей. Учитывая, что большинство замечаний ФАС России к проекту постановления были учтены при доработке документа, ФАС России после проведения согласительного совещания согласовала проект постановления.

4. Введение механизма интервенций на рынках сахара и молока.

ФАС России рассматривает интервенционные механизмы, как одну из форм государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей, в наименьшей степени оказывающий искажающее влияние на конкуренцию на соответствующих товарных рынках и позволяющей обеспечить баланс спроса и предложения на рынках сельскохозяйственного сырья и продовольствия в условиях сезонного колебания производства сельскохозяйственной продукции.

По мнению ФАС России, целесообразно расширить сферу применения товарных и закупочных интервенций для регулирования цен на рынках, наиболее подверженных сезонным колебаниям объемов производства, и как следствие, стоимости, в частности, на рынки сахара. Предложения по данному вопросу были направлены в Минсельхоз России, в частности, письмом от 06.03.2015 № ЦА/10705-ПР/15.

По вопросу сокращения числа посредников при реализации сельскохозяйственного сырья и продовольствия за счет принятия добровольных

стандартов реализации на уровне производителей (импортеров) указанной продукции и торговых сетей, сообщаем, что указанная работа в настоящее время проводится в рамках создания сети оптово-распределительных центров (далее — ОРЦ), основной задачей которых является обеспечение сбыта сельскохозяйственной продукции и импортозамещение за счет создания в рамках сети ОРЦ условий для доработки, первичной переработки, надлежащего хранения сельскохозяйственной продукции. Письмом в Минсельхоз России от 10.03.2015 № ЦА/11143-ПР/15 ФАС России направил свои предложения по включению в «дорожную карту» по реализации программы «Развитие ОРЦ и инфраструктуры социального питания» мероприятия по разработке стандарта деятельности ОРЦ, определяющего, в том числе, условия доступа отечественных сельхозтоваропроизводителей и переработчиков к инфраструктуре ОРЦ. Предложение ФАС России принято, разработка стандарта деятельности ОРЦ включена в «дорожную карту».

В условиях сохраняющейся сложной ситуации на рынке сырого молока (снижение объемов производства сырого молока за счет продолжающегося снижения поголовья коров в сельхозорганизациях и личных подсобных хозяйствах, снижение продуктивности молочного стада в результате экономии на кормах и условиях содержания, высокая доля низкотоварного производства (общий показатель товарности по хозяйствам всех категорий - 64%), продолжает оставаться актуальным вопрос ценообразования на сырое молоко.

Федеральная антимонопольная служба с учетом результатов анализа практики регулирования рынка молока и молочной продукции в зарубежных странах, а также мнения представителей молочного бизнеса, высказанного на заседании рабочей группы Экспертного совета по агропромышленному комплексу при ФАС России, довела свою позицию по указанным вопросам до Правительства Российской Федерации (исх. № ЦА/51070-ПР/13 от 17.12.2013) и Минсельзоза России (исх. № ЦА/42373-ПР/14 от 20.10.2014, № ЦА/26810-ПР/15 от 29.05.2015).

Было предложено возобновить рассмотрение вопроса о применении механизма интервенций на рынке молока и молочной продукции, как механизма, в наименьшей степени искажающего условия конкуренции на соответствующих товарных рынках.

В связи с этим ФАС России поддержала предложение Минсельхоза России, внесенное в Правительство Российской Федерации письмом от 17.11.2015 № СЛ-21-08/14655, рассмотреть возможность проведения закупочных и товарных интервенций в отношении молочной продукции (сухого молока и сливочного масла), а также предложенные во исполнение протокола совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковича от 19.11.2015 № АД-П11-232пр концептуальные подходы к проведению закупочных и товарных интервенций на рынке молока.

ФАС России согласовала разработанный Минсельхозом России проект Концепции проведения государственных закупочных и товарных интервенций на рынке молока и молочной продукции и план мероприятий («Дорожная карта») по разработке нормативной правовой базы, необходимой для проведения государственных закупочных и товарных интервенций на рынке молока и молочной продукции Российской Федерации.

5. Сокращение административных издержек при оформлении ветеринарных сопроводительных документов (ВСД).

При активном участии Федеральной антимонопольной службы осуществлялась разработка проекта федерального закона «О ветеринарии», направленного на совершенствование государственного управления и правового регулирования в сфере ветеринарии и оптимизацию государственного контроля (надзора).

Разрабатываемым проектом федерального закона «О ветеринарии» закрепляются положения, предусматривающие переход на оформление, выдачу ветеринарных сопроводительных документов на безвозмездной основе, создание системы прослеживаемости происхождения и перемещения продукции животного происхождения, которая призвана ликвидировать излишние административные барьеры при проведении ветеринарного контроля, а также способствующие созданию и функционированию рынка частных услуг в области ветеринарии и введению в систему ветеринарного контроля частных специалистов, что позволит «разрушить» сложившуюся монополию ветеринарных служб и создать конкурентные условия в сфере оказания ветеринарных услуг.

Вместе с тем, указанный законопроект направлен в целом на совершенствование правового регулирования в сфере ветеринарии и, соответственно, затрагивает большое количество вопросов, требующих тщательной проработки.

В связи с этим, в целях ускорения внедрения ключевых положений, нашедших отражение в проекте федерального закона «О ветеринарии», при участи ФАС России был разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии».

13 июля 2015 года Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» был подписан Президентом Российской Федерации.

Закон установил правовые основы:

- для внедрения электронной ветеринарной сертификации, которая будет осуществляться с использованием государственной информационной системы и на безвозмездной основе;

- для поведения лабораторных исследований не только лабораториями, находящимися в ведении государственных органов, но и иными аккредитованными лабораториями;

- для оформления ветеринарных сопроводительных документов частными специалистами.

Реализация указанных положений федерального закона позволит снизить существующие административные барьеры и связанные с ними издержки хозяйствующих субъектов при проведении ветеринарного контроля.

В настоящее время возобновлена работа по согласованию проекта федерального закона «О ветеринарии».

6. Снижение ставок ввозных таможенных пошлин на продовольственные товары, в отношении которых наблюдается существенный рост цен.

Предложения ФАС России, направленные на принятие экстренных мер на фоне роста цен, в том числе на социально значимые товары, были рассмотрены на заседании подкомиссии по таможенно-тарифному и нетарифному регулированию, защитным мерам во внешней торговле Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции 20 апреля 2015 г. (протокол № 3) (далее - Подкомиссия), где было принято решение о нецелесообразности применения мер таможенно-тарифного регулирования в отношении ржи, ячменя, кукурузы, сахара-сырца, отдельных видов овощей и фруктов, с учетом стабилизации положения на внутреннем рынке.

В настоящее время Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации поставлены задачи по обеспечению импортозамещения сельскохозяйственной продукции потребностей внутреннего рынка. Таким образом, в настоящее время отмена ставок ввозных таможенных пошлин в отношении сельскохозяйственных товаров может оказать дестимулирующее воздействие на инвестиционную привлекательность в данном секторе экономики и, как следствие, реализации данной задачи.

Вместе с тем, в случае наблюдения критического недостатка по отдельным товарным линиям, не произрастающим или произрастающим в недостаточном количестве, а также включенным в Перечень товаров, являющихся существенно важными для внутреннего рынка Российской Федерации, в отношении которых в исключительных случаях могут быть установлены временные ограничения или запреты экспорта в Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 15.12.2007 № 877, полагаем целесообразным инициировать соответствующее предложение в Подкомиссию.

7. Контроль процессов ценообразования на рынке серы твердой.

В 2013 году ООО «Газпром сера» оставило без рассмотрения оферты производителей минеральных удобрений о заключении долгосрочных договоров поставки серы жидкой.

С целью пресечения нарушения антимонопольного законодательства ФАС России в 2014 году выдала предупреждения ООО «Газпром сера», в которых указала о необходимости рассмотрения полученных оферт.

Кроме того, ФАС России рекомендовала при заключении договоров использовать формульное ценообразование основе минимальных экспортных цен на серу.

Предупреждения были исполнены, однако стороны не договорились о существенных условиях поставки и преддоговорные споры разрешались в судах при участии ФАС России.

Арбитражные суды применили рекомендации ФАС России о ценообразовании (соответствующие формулы цены содержались в офертах потребителей), отметив, что данный подход позволяет максимально сохранить равную доходность от экспортных и внутренних поставок серы и компенсировать монопольному поставщику затраты на ее доставку покупателям.

Последнее рассмотрение данного вопроса состоялось в Верховном Суде Российской Федерации в декабре 2015 года.

Сера является одним из компонентов при производстве минеральных удобрений и, соответственно, влияет на ценообразование на конечный продукт.

Во исполнение поручений Правительства Российской Федерации ФАС России разработаны рекомендации по ценообразованию на апатитовый концентрат и хлористый калий, также являющихся сырьем для производства минеральных удобрений.

Отдельно Правительством Российской Федерации было дано поручение проработать вопрос о возможных механизмах антимонопольного регулирования на рынке серы, в том числе, о целесообразности разработки соответствующих правил, направленных на обеспечение «прозрачных» и долгосрочных условий при поставках серы производителям минеральных удобрений.

Экономически обоснованные принципы функционирования рынков указанного сырья способствует стабильности в обеспечении минеральными удобрениями и является сдерживающим фактором роста цен на продовольствие.

Необходимо отметить, что вопросы ценообразования на серу рассматривались ФАС России на протяжении последних восьми лет.

Впервые предложенная ФАС России формула цены на серу была рассмотрена арбитражными судами всех уровней и была признана соответствующей закону и экономическим интересам сторон.

8. Активизация работы федеральных органов исполнительной власти по исполнению постановления Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 № 352.

ФАС России совместно с Минэкономразвития России ежегодно осуществляет полномочия по мониторингу исполнения федеральными органами исполнительной власти (далее - ФОИВ) Постановления Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 года № 352 «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти, Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание.

Письмом от 13.02.2015 № АД/6459/15 ФАС России сообщала Минэкономразвития России, Правительству Российской Федерации о проблеме крайне низкой активности ФОИВ по исполнению постановления Правительства Российской Федерации № 352 и о целесообразности направления поручения ФОИВ активизировать работу по исполнению Постановления № 352.

16.02.2015 ФАС России сделан доклад о нарушении ФОИВ требований Постановления Правительства Российской Федерации № 352 на заседании Подкомиссии по вопросам повышения качества оказания государственных услуг и мониторинга реализации поэтапных планов выполнения мероприятий, содержащих ежегодные индикаторы, обеспечивающие достижение целевых показателей, установленных Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601, при Правительственной комиссии по проведению административной реформы.

Минэкономразвития России направило во все ФОИВ предложенное ФАС России поручение и проводит **систематизацию и свод перечня необходимых и обязательных услуг (далее - НиОУ), соответствующих государственным услугам каждого ФОИВ и выполняемых подведомственными этим ФОИВ организациями, а также сведений об административных регламентах исполнения услуг и Методиках определения размеров платы за НиОУ.**

В случае выявления Минэкономразвития России фактов нарушения Постановления Правительства РФ № 352 соответствующая информация направляется в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

9. Меры, направленные на облегчение доступа хозяйствующих субъектов на рынки услуг погрузки-выгрузки в портах.

Проект постановления Правительства Российской Федерации «О порядке недискриминационного доступа к услугам субъектов естественных монополий в морских, речных портах и транспортных терминалах, а также к объектам

инфраструктуры, используемым этими субъектами естественных монополий непосредственно для оказания услуг в морских, речных портах, транспортных терминалах» разработаны в соответствии с частью 3. статьи 10 Закона о защите конкуренции (далее – Проект постановления).

В ноябре 2014 г. согласованная со всеми заинтересованными сторонами редакция Проекта постановления направлена в Аппарат Правительства РФ.

Поручением Правительства Российской Федерации от 21.01.2016 № П9-2299 ФАС России поручено доработать Проект постановления и внести его в установленном порядке в Правительство РФ, - **срок: 1.08.2016.**

В настоящее время ведется соответствующая работа.

В рамках исследования состояния конкуренции на рынке погрузо-разгрузочных работ в морских портах ФАС России направил запрос потребителям услуг стивидорных компаний в т.ч. для определения оснований для расширения географических границ рынка. Срок получения ответов – **конец апреля 2016 г.**

10. Меры направленные на создания реальных конкурентных условий на внутреннем рынке нефтепродуктов Российской Федерации, создания прозрачности ценообразования, а также устойчивого развития рынков нефти и нефтепродуктов.

ФАС России разработаны и в марте 2012 года внесены в Правительство Российской Федерации законопроекты «Об особенностях оборота нефти и нефтепродуктов в Российской Федерации» и «О рыночном ценообразовании на нефть и нефтепродукты в Российской Федерации», которые затрагивают отношения, связанные с осуществлением хозяйственной деятельности при обороте нефти и нефтепродуктов на внутреннем рынке Российской Федерации, в первую очередь хозяйствующих субъектов, входящих в группу лиц ВИНК, а также иных участников рынка, в том числе инфраструктурных организаций. Кроме того законопроекты направлены на формирование эффективного и стабильного механизма ценообразования на рынках нефти и нефтепродуктов, взаимоувязанного с мерами по развитию конкуренции.

Во исполнение пункта 5 раздела I Протокола заседания Правительственной комиссии по вопросам развития топливно-энергетического комплекса, воспроизводства минерально-сырьевой базы и повышения энергетической эффективности экономики от 24.09.2012 № 5 ФАС России были проведены повторные публичные обсуждения законопроектов, по итогам которых ФАС России были внесены изменения и дополнения в законопроекты. В конце ноября 2012 года законопроекты направлены в Правительство РФ.

В рамках выполнения поручения Аппарата Правительства Российской Федерации от 07.10.2013 № П9-46786 ФАС России была проведена актуализация заключений на законопроекты, доработанные с учетом дополнений о введении обязанности нефтяных компаний по согласованию вывода

нефтеперерабатывающих мощностей в ремонт. В конце июля 2014 года направлены актуализированные заключения были направлены в Правительство РФ.

В целях стабилизации ситуации на внутреннем рынке нефтепродуктов, ФАС России разработан и направлен на согласование проект федерального закона «О внесении изменений в статью 193 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

ФАС России 26.11.2013 письмом № АГ/47219-ПР/13 во исполнение пункта 3 раздела II Выписки из протокола заседания Правительства Российской Федерации от 25.10.2013 № 37 о проработке вопроса установления «плавающей» ставки акцизов на различные виды моторного топлива в зависимости от изменения мировых цен на нефть направила свои предложения, с приложением проекта Закона и пояснительной записки к нему в Минэнерго России и выразила готовность к дальнейшему обсуждению данного вопроса.

11. Мероприятия на рынке страхования.

1) Мероприятия на рынке ОСАГО.

В течение 2015 года Федеральная антимонопольная служба инициировала и активно участвовала в различных мероприятиях, направленных на решение проблемы навязывания страховыми организациями дополнительных услуг по добровольным видам страхования при заключении договоров ОСАГО.

Необходимо отметить, что указанная проблема сохраняет свою актуальность на протяжении нескольких лет.

Так, в период с марта 2013 года по настоящее время в антимонопольные органы поступило более десяти тысяч жалоб граждан на действия страховых организаций, выразившиеся в навязывании дополнительных услуг. При этом необходимо отметить, что после принятия Банком России решения об увеличении тарифов по услугам ОСАГО с апреля 2015 года количество жалоб граждан на навязывание дополнительных страховок резко сократилось. Вместе с тем, несмотря на значительное повышение Банком России тарифов по ОСАГО, жалобы на навязывание дополнительных услуг при осуществлении ОСАГО продолжают поступать в ФАС России.

Антимонопольные органы в рамках своих полномочий до 2016 года такие действия финансовых организаций рассматривали только на предмет наличия нарушений статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции) (при наличии доминирующего положения и соответствующих доказательств злоупотребления таким положением), статьи 11 Закона о защите конкуренции (при наличии антиконкурентных соглашений) и статьи 11.1 Закона о защите конкуренции (при наличии согласованных действий, ограничивающих конкуренцию).

В целях пресечения нарушения антимонопольного законодательства 53

территориальных управления ФАС России за последние три года выдали предупреждение о прекращении действий, которые содержат признаки нарушения статьи 10 Закона о защите конкуренции, из них в 46 территориальных управлениях ФАС России в связи с неисполнением предупреждений возбуждены дела о нарушении антимонопольного законодательства, из них в 40 территориальных управлениях ФАС России вынесены решения о признании действий по навязыванию добровольных видов страхования при оформлении полиса ОСАГО, противоречащими статье 10 Закона о защите конкуренции.

Всего территориальными органами ФАС России в указанный период времени по статье 10 Закона о защите конкуренции принято 85 решений, из которых 51 решение о наличии факта навязывания дополнительных услуг по добровольным видам страхования. Кроме того, территориальными органами было принято 12 решений о наличии нарушений статьи 11 и 2 решения о наличии нарушений статьи 11.1. Закона о защите конкуренции.

При этом необходимо отметить, что указанные дела антимонопольных органов по статье 10 Закона о защите конкуренции были возбуждены в отношении ПАО «Росгосстрах» (ООО «Росгосстрах»), которое является лидером на рынке ОСАГО более чем в 70 субъектах Российской Федерации.

Необходимо также отметить, что действия страховых организаций, связанные с навязыванием дополнительных страховок, помимо ФАС России, рассматриваются в пределах компетенции Роспотребнадзором и Банком России.

Вместе с тем, в ряде случаев у органов надзора возникают сложности при доказывании фактов такого навязывания в связи с тем, что граждане в целях получения необходимой им страховой услуги в ряде случаев вынуждены подписывать дополнительные договоры страхования. При таких обстоятельствах не всегда представляется возможность разграничить кросс–продажи и навязывание страховыми организациями дополнительных страховок, а также оперативно пресекать нарушения антимонопольного законодательства.

По мнению ФАС России, одним из путей решения указанных проблем может стать установление в договоре добровольного страхования так называемого «периода охлаждения», то есть периода, в течение которого страховщик в соответствии с обязательным условием, предусмотренным договором страхования, возвращает страхователю уплаченную страховую премию в случае отказа страхователя от договора добровольного страхования.

В целях проведения всестороннего обсуждения указанного предложения в 2015 году в ФАС России было проведено два заседания Экспертного совета по защите конкуренции на рынке финансовых услуг при ФАС России (далее – Экспертный совет), на которых приняли участие, в том числе представители Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, а также представители страхового и банковского сообщества.

Предложения ФАС России по установлению «периода охлаждения» в договорах добровольного страхования были поддержаны участниками заседаний Экспертного совета и впоследствии направлены в Банк России.

С учетом предложений ФАС России, включающих в себя мнения страхового и банковского сообщества, Центральным банком Российской Федерации принято Указание от 20.11.2015 № 3854-У «О минимальных (стандартных) требованиях к условиям и порядку осуществления отдельных видов добровольного страхования» (зарегистрировано в Минюсте России 12 февраля 2016 года).

Указанный нормативный акт Банка России предусматривает, в том числе обязательное условие в договоре ряда видов добровольного страхования о возврате страхователю уплаченной страховой премии в случае отказа страхователя от договора добровольного страхования в течение пяти рабочих дней со дня его заключения независимо от момента уплаты страховой премии, при отсутствии в данном периоде событий, имеющих признаки страхового случая.

Соблюдение страховыми организациями требований Указания Банка России от 20.11.2015 № 3854-У «О минимальных (стандартных) требованиях к условиям и порядку осуществления отдельных видов добровольного страхования» решит проблему навязывания страховыми организациями дополнительных страховых услуг при оформлении договоров ОСАГО.

2) Мероприятия на рынке представителей по ОСАГО.

Практика антимонопольного контроля показала, что существующая в настоящее время система представителей по ОСАГО может привести к ограничению конкуренции на соответствующем рынке.

Пунктом 1 статьи 21 Закона об ОСАГО установлена обязанность страховщика иметь в каждом субъекте Российской Федерации представителя, уполномоченного на рассмотрение требований потерпевших о страховых выплатах и на осуществление страховых выплат (лицензионное требование).

Представителем страховщика в соответствии со статьей 1 Закона об ОСАГО может быть филиал самого страховщика или другой страховщик, имеющий лицензию на осуществление ОСАГО и выполняющий полномочия страховщика по рассмотрению требований потерпевших о страховых выплатах и их осуществлению за счет заключившего договор обязательного страхования страховщика на основании договора представительства со страховщиком.

Следовательно, любой страховщик, не имеющий филиалов во всех субъектах Российской Федерации, обязан иметь договоры представительства с иными страховщиками, являющимися его конкурентами на рынке услуг ОСАГО. При этом у таких страховщиков нет законодательной обязанности оказывать услуги представителя, что в ряде случаев может привести к отказу от заключения договора представительства и, как следствие, к устранению конкурентов на рынке услуг по ОСАГО.

Деятельность по оказанию услуг представительства регламентирована

правилами профессиональной деятельности «Порядок взаимодействия членов Российского Союза Автостраховщиков и их представителей при рассмотрении требований потерпевших о страховых выплатах и их осуществлении» (далее – ППД о представителях), в которых предусмотрено, что такие услуги оказываются на платной основе и предоставляется право представителю требовать зачисления на его расчетный счет резерва для осуществления им страховых выплат.

Исходя из полученной от страховых организаций информации, действующая в настоящее время система представительства малоэффективна и высокозатратна для страховщиков, не имеющих филиалы во всех субъектах Российской Федерации, уполномоченные для осуществления выплат по ОСАГО. В настоящее время только 7 страховщиков из 86, осуществляющих ОСАГО, имеют филиалы во всех субъектах Российской Федерации.

В 2014 году Российским Союзом Автостраховщиков (РСА) были внесены изменения в правила профессиональной деятельности «Порядок взаимодействия членов Российского Союза Автостраховщиков и их представителей при рассмотрении требований потерпевших о страховых выплатах и их осуществлении» (далее – ППД о представителях). Такие изменения в ППД о представителях были направлены в основном на увеличение размера резерва, перечисляемого страховщиком на расчетный счет представителя для осуществления им страховых выплат, с 20 тыс. руб. до 250 тыс. руб. за представительство в одном субъекте Российской Федерации, что может быть обременительным для большинства членов РСА.

Необходимо отметить, что ранее в целях совершенствования системы представительства по ОСАГО по инициативе ФАС России в рамках работы рабочей группы по внесению изменений в ППД о представителях были внесены изменения, в том числе, в части установления закрытых перечней оснований для отказа в заключении договора представительства и для расторжения заключенного договора. Реализация данных изменений привела к сокращению случаев необоснованного отказа крупных страховщиков от заключения договоров представительства или расторжения таких договоров без указания причин.

Вместе с тем, кризисная ситуация, сложившаяся на рынке ОСАГО в августе 2014 года, когда занимающее доминирующее положение на рынке услуг представительства ОАО «ВСК» расторгло все договоры представительства по урегулированию убытков по ОСАГО, еще раз указала на необходимость изменения системы представительства по ОСАГО.

ОАО «ВСК» являлось лидером на рынке услуг представителей по ОСАГО, доля по количеству заключенных договоров представительства которого составляла 85%. Расторжение договоров представительства коснулось 69 страховщиков из 86 страховых организаций, осуществляющих ОСАГО.

По информации, поступившей от ряда членов РСА, даже объединившись, этим 69 страховщикам было затруднительно в короткое время обеспечить представительство во всех субъектах Российской Федерации. То есть такая

ситуация могла привести к уходу с рынка услуг ОСАГО некоторых страховщиков.

Наличие представителей во всех субъектах Российской Федерации является лицензионным требованием и отсутствие представителя хотя бы в одном субъекте Российской Федерации является основанием для приостановления, а в случае не устранения этого нарушения – для отзыва лицензии на право осуществления страховой деятельности.

В целях обеспечения защиты конкуренции на рынке ОСАГО ФАС России подготовлены предложения по реформированию рынка услуг представителей по ОСАГО. В частности, ФАС России предлагает предусмотреть в Законе об ОСАГО норму о том, что при отсутствии по месту нахождения страхователя или потерпевшего филиала страховщика, уполномоченного для осуществления выплат по ОСАГО, иного его филиала или подразделения, заявление о выплате и необходимые документы подаются любому страховщику – члену РСА, который организует осмотр и (или) независимую экспертизу поврежденного имущества, оформляет все необходимые для страховой выплаты документы и отправляет их страховщику или его уполномоченному филиалу для последующей выплаты. Кроме того, предлагается установить, что исполнение этих функций является обязательным условием членства в РСА.

Указанная позиция заявлена ФАС России в 2015 году на заседаниях Экспертного совета по законодательству о страховании при Комитете Государственной Думы по финансовому рынку и Экспертного совета по страхованию при Банке России.

Федеральная антимонопольная служба в настоящее время разрабатывает проект федерального закона по внесению соответствующих изменений в Закон об ОСАГО.

12. Мероприятия на рынке оказания услуг по выдаче банковских гарантий.

ФАС России при осуществлении возложенных полномочий выявил обстоятельства нормативно-правового характера, негативно сказывающиеся на состоянии конкуренции на рынке банковских услуг.

В частности, как показывают результаты анализа состояния конкуренции на данном товарном рынке, к одному из основных факторов, препятствующих ее развитию, выравниванию региональных диспропорций в обеспечении населения и организаций банковскими услугами, улучшению качества и снижению стоимости этих услуг, можно отнести ограниченные возможности мелких и средних банков в получении необходимой ликвидности и осуществлении отдельных видов деятельности.

Подобные ограничения зачастую являются следствием предъявления при предоставлении доступа к финансовым ресурсам или возможности оказания отдельных услуг завышенных и не всегда оправданных требований к кредитным организациям, в частности, требований о наличии у них уставного капитала и

(или) собственных средств не менее определенного размера.

В то же время, по мнению ФАС России, предъявление требования о наличии уставного капитала и (или) собственных средств в определенном размере необоснованно сужает круг банков, которые могут получить указанный доступ, поскольку размер уставного капитала и собственных средств как абсолютные показатели в абсолютном выражении не являются свидетельством финансовой устойчивости и платежеспособности кредитных организаций. При непропорционально больших принятых рисках даже самого большого в абсолютном выражении уставного и собственного капитала может не хватить для выполнения принятых банком обязательств.

В настоящее время требование о наличии определенного уставного капитала и (или) собственных средств, как правило, предъявляются к банкам, которые заинтересованы оказывать услуги по выдаче банковских гарантий для целей обеспечения исполнения теми или иными лицами обязательств перед государством. В частности, данное требование содержится в:

- части 4 статьи 176.1 Налогового кодекса Российской Федерации, которой определены условия приема банковских гарантий для целей налогообложения;

- части 2 статьи 142 Федерального закона от 27.10.2011 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», которой определены условия приема банковских гарантий в качестве обеспечения оплаты таможенных пошлин и налогов;

- части 11 статьи 41.1 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», которой определены условия приема банковских гарантий от победителей конкурса на право заключения договоров аренды или концессионных соглашений, объектом которых являются централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и водоотведения, отдельные объекты таких систем, находящиеся в государственной или муниципальной собственности;

- части 10 статьи 28.1 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», которой установлены условия приема банковских гарантий от победителей конкурса на право заключения договоров аренды объектов теплоснабжения, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

В целях обеспечения условий для развития конкуренции на рынке оказания услуг по выдаче банковских гарантий ФАС России в 2015 году были направлены в Правительство Российской Федерации предложения по внесению соответствующих изменений в указанные законодательные акты для дачи заинтересованным ведомствам поручения об их рассмотрении и проработке.

Такое поручение было дано Минфину России, Минэкономразвития России, Минстрою России, ФТС России и Банку России письмом Аппарата Правительства Российской Федерации от 20.03.2015 № П13-13615. В рамках исполнения поручения Федеральная антимонопольная служба совместно с названными

ведомствами 02.04.2015 провела совещание по рассматриваемому вопросу, по результатам которого от указанных ведомств была получена позиция как о нецелесообразности внесения части предлагаемых изменений, так и необходимости дополнительной проработки дополнительно предлагаемых изменений.

13. Мероприятия по развитию конкуренции в сфере здравоохранения:

1) Внесение поправок в Федеральный закон от 22.12.2014 № 429-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств», исключив части 3 и 4 из статьи 3 с целью исключения отлагательного срока вступления норм, связанных с взаимозаменяемостью лекарственных препаратов.

Письмом Минздрава России от 26.02.2016 № 20-3/10/1-907 в ФАС России поступил на согласование законопроект. ФАС России письмом от 04.03.2016 № АЦ/13841-ПР/16 направила концептуальные замечания к тексту законопроекта и свои предложения по исключению отлагательного срока вступления норм, связанных с взаимозаменяемостью лекарственных препаратов.

2) Разработка предложений по включению внесенных в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств» проконкурентных поправок в единые правила и требования и иные акты ЕАЭС в сфере обращения лекарственных средств.

По инициативе ФАС России (письма ФАС России № СП/58464-ПР/15 от 23.10.2015, № АК/65508-ДСП-ПР/15 от 20.11.2015, ИА/70910-ПР/15 от 10.12.2015, ИА/72294/15 от 16.12.2015, ИА/72962-ДСП-ПР/15 от 18.12.2015, ИА/73043/15 от 18.12.2015, ЦА/73431/15 от 21.12.2015, ЦА/74860/15 от 24.12.2015, КА/77788/15 от 31.12.2015) Российской стороной было сформулировано особое мнение по проектам актов ЕАЭС в сфере обращения лекарственных средств. Позиция была озвучена членом Совета ЕЭК от Российской Федерации И.И. Шуваловым на заседании Совета 12 февраля 2016 года. В настоящее время, в соответствии с поручением Правительства РФ, органы здравоохранения и антимонопольные органы стран-членов ЕАЭС проводят двусторонние переговоры, для достижения единого мнения по предложениям ФАС России.

3) Реализация внесенных Федеральным законом от 22.12.2014№ 429-ФЗ положений Федерального закона от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», посвященных взаимозаменяемости лекарственных препаратов, чтобы с момента начала действия поправок в закон (с 01.07.2015) проводить работу, связанную с определением агрегированных групп взаимозаменяемых лекарственных препаратов в рамках Государственного реестра лекарственных средств.

28.10.2015 подписано постановление Правительства РФ № 1154 «О порядке определения взаимозаменяемости лекарственных препаратов для медицинского применения».

Вместе с тем, работу по определению взаимозаменяемости лекарственных препаратов Минздрав России (подведомственное ему ФГБУ, к компетенции которого относится определение взаимозаменяемости) не начал.

4) Устранение существенных различий в инструкциях по медицинскому применению обращаемых на территории Росси лекарственных препаратов, имеющих одно международное непатентованное наименование.

ФАС России по мере выявления существенных различий в инструкциях по медицинскому применению обращаемых на территории России лекарственных препаратов, имеющих одно международное непатентованное наименование, направляет в адрес Росздравнадзора письма (например, по лекарственному препарату с МНН Суксаметония хлорид от 07.12.2015 № АЦ/69515/15, от 07.12.2015 № АЦ69352/15; по лекарственному препарату с МНН Ритуксимаб от 20.08.2015 № АК/43690/15, от 06.08.2015 № АК/40342/15; по лекарственному препарату с МНН Оксалиплатин от 17.12.2015 № АК/72869/15, от 17.12.2015 № АК/72871/15).

5) Информирование врачебного сообщества и населения об аналогичных и взаимозаменяемых лекарственных препаратах.

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 74 Федерального закона от 21.11.2010 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан» медицинские работники и руководители медицинских организаций не вправе предоставлять при назначении курса лечения пациенту недостоверную и (или) неполную информацию об используемых лекарственных препаратах, о медицинских изделиях, в том числе скрывать сведения о наличии в обращении аналогичных лекарственных препаратов, медицинских изделий.

Кроме того, приказом Минздрава России от 20.12.2012 № 1175н предусмотрена обязанность медицинских работников назначать и выписывать лекарственные препараты по МНН.

В соответствии с пунктом 4 части 2 статьи 74 Закона об основах охраны здоровья граждан фармацевтические работники и руководители аптечных организаций не вправе предоставлять населению недостоверную и (или) неполную информацию о наличии лекарственных препаратов, включая лекарственные препараты, имеющие одинаковое МНН, медицинских изделий, в том числе скрывать информацию о наличии лекарственных препаратов и медицинских изделий, имеющих более низкую цену.

6) Совершенствование государственной регистрации лекарственных препаратов.

ФАС России письмом от 24.08.2015 № АК/44540-ПР/15 направила предложения по законодательному урегулированию вопроса осуществления научного консультирования. Минздрав России подготовил свои поправки по данному вопросу в часть 7 статьи 13 Федерального закона «Об обращении лекарственных средств», которые ФАС России не согласовала (письмо №

АК/51900-ПР/15 от 25.09.2015. Правительством Российской Федерации была поддержана позиция ФАС России.

В настоящее время Минздрав России начал давать на своем официальном сайте разъяснения законодательства на рецептурных бланках по международным непатентованным наименованиям по запросам субъектов обращения лекарственных средств.

ФАС России обратилась в Правительство Российской Федерации (письма № ИА/70263-ПР/15 от 08.12.2015 и № ИА/70911-ПР/15 от 10.12.2015) с просьбой пересмотреть подход к проведению клинических исследований, закрепленный в российском законодательстве.

В связи с разработкой проектов актов ЕЭК, в том числе наличии нормы о проведении части клинических исследований на территории ЕАЭС, указанная работа будет перенесена на площадку Рабочей группы ЕЭК.

7) Внесение поправки в Кодекс об административных правонарушениях, устанавливающие административную ответственность за:

- нарушение ограничений взаимодействия фармкомпаний с врачебным сообществом, а также за нарушение запретов, введенных статьями 74, 75 Федерального закона № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»;
- нарушение максимально допустимых сроков для направления заключений, в том числе экспертами экспертного учреждения, нарушения сроков принятия решения уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, касающихся ускоренной процедуры экспертизы лекарственных средств, государственной регистрации лекарственных препаратов, подтверждения государственной регистрации лекарственного препарата и других сроков, установленных в Федеральном законе «Об обращении лекарственных средств»;
- непредставление по истечении четырех лет с даты государственной регистрации препарата по просьбе заявителей образцов лекарственного препарата, для целей государственной регистрации лекарственного препарата, а также за нарушение требования о максимальной стоимости образца лекарственного препарата, входящего в перечень ЖНВЛП;
- за включение фармацевтическими производителями в инструкцию по медицинскому применению недостоверной информации относительно технических свойств и характеристик лекарственного препарата.

Росздравнадзором разработаны поправки в КоАП РФ. ФАС России направляла замечания и предложения в текст законопроекта (письма ФАС России от 21.10.2015 № СП/58011/15 и 26.11.2015№ АД/67211/15 от). В настоящее время законопроект дорабатывается в Аппарате Правительства РФ.

8) Совершенствование государственных и муниципальных закупок лекарственных препаратов, в том числе:

- перенастройка закупок лекарственных препаратов в рамках международных непатентованных наименований на закупку наиболее недорогих лекарственных препаратов, для чего Минздраву России целесообразно направить в адрес органов управления здравоохранением субъектов Российской Федерации и неопределенного круга государственных заказчиков (в том числе медицинских организаций) инструктивное письмо (а также разместить данную информацию в сети Интернет) о необходимости формирования аукционной документации, позволяющей участвовать в торгах поставщиков наиболее дешевых лекарственных препаратов из закупаемых в рамках государственного заказа лекарственных препаратов по международным непатентованным наименованиям (а после формирования Минздравом России агрегированных групп взаимозаменяемых лекарственных препаратов – наиболее дешевых лекарственных препаратов из этих групп);

- разработка единых правил формирования технических заданий на поставку лекарственных средств путем разработки типового контракта и его условий; ограничение нижнего и верхнего пределов остаточных сроков годности лекарственных средств в типовых контрактах;

- формирование регистров пациентов по заболеваниям, потенциально относящимся к системам лекарственного обеспечения, формирование подрегистров пациентов, устойчивых к основной терапии; разработка требований к ведению регистров пациентов, установление ответственности за нарушение этих требований;

- внесение поправок в Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», предусматривающих полную отмену возможности передачи органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществления полномочий Российской Федерации по закупкам лекарственных средств, включенных в программу «7 нозологий», а также проведение централизованных закупок препаратов для профилактики, выявления, мониторинга лечения и лечения туберкулеза и лиц, инфицированных вирусами иммунодефицита человека и гепатитов В и С.

Минздравом России подготовлен проект приказа «Об утверждении типовых условий контракта на поставку лекарственных средств для медицинского применения».

Письмом ФАС России от 26.08.2014 № АК/34487/14 в адрес субъектов Российской Федерации и территориальных органов ФАС России направлены разъяснения об установлении заказчиками требований к остаточному сроку годности лекарственных препаратов. В целях предупреждения ограничения конкуренции ФАС России разъяснено, что остаточный срок годности лекарственных препаратов, установленный в документации о закупках государственными и муниципальными заказчиками, должен быть обоснован и определен конкретным периодом (например, в годах, месяцах, днях), в течение

которого лекарственные препараты сохраняют свою пригодность, либо конкретной датой, до которой лекарственные препараты сохраняют свою пригодность для использования по назначению.

Подготовлен проект федерального закона, предусматривающего полную отмену возможности передачи органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществления полномочий Российской Федерации по закупкам лекарственных средств, включенных в программу «7 нозологий».

9) По монопольным препаратам, не имеющим взаимозаменяемых аналогов.

В феврале 2016 г. ФАС России приняла участие в круглом столе «Патентование лекарственных средств и способов лечения: соблюден ли баланс интересов», организованном Федеральной службой по интеллектуальной собственности. По результатам мероприятия было принято решение продолжить обсуждение вопросов патентования лекарственных средств в рамках межведомственного взаимодействия Минэкономразвития России, Минздрава России, Минпромторга России, Росздравнадзора, Роспатента, ФАС России, Инновационного Центра «Сколково» и создать рабочую группу для разработки предложений по совершенствованию механизмов обращения лекарственных препаратов на основе эффективного использования прав на интеллектуальную собственность.

ФАС России разработан законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и статью 1362 Гражданского кодекса Российской Федерации», предусматривающий решение проблемы применения антимонопольного законодательства к действиям и соглашениям, связанным с использованием исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности.

10) Совершенствование государственного регулирования цен на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.05.2015 № 434 утверждено разработанное ФАС России Положение о региональном государственном контроле за применением цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов.

Приказом ФАС России от 26.02.2015 № 107 территориальными управлениями ФАС России усилен контроль за ценами на лекарственные препараты в аптечных организациях, занимающих доминирующее положение в муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации.

С целью проверки достоверности представляемых иностранными компаниями данных о ценах на лекарственные препараты в иных странах ФАС России ведется проработка вопроса о подключении к международной базе данных цен на лекарственные препараты.

Постановлением Правительства РФ от 15.09.2015 № 979 были утверждены новые редакции Правил государственной регистрации и перерегистрации устанавливаемых производителями лекарственных препаратов предельных отпускных цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов и Методики расчета устанавливаемых производителями лекарственных препаратов предельных отпускных цен на ЖНВЛП, при их государственной регистрации и перерегистрации, которые вступили в силу с 1 октября 2015 г.

Указанным постановлением:

введена возможность перерегистрации цен на российские лекарственные препараты нижнесреднего ценового сегмента до 500 рублей, в случае увеличения цен на сырье и материалы, используемые при производстве конкретного лекарственного препарата, а также накладных расходов, которые в равной степени влияют на уровень зарегистрированных цен на все лекарственные препараты, отнесенные к одному МНН;

введена возможность перерегистрации цен на иностранные лекарственные препараты не выше уровня инфляции и не выше минимальной отпускной цены в референтных странах;

введен понижающий коэффициент от цены референтного лекарственного препарата для воспроизведенных и биоаналоговых лекарственных препаратов, а в случае его отсутствия максимальной зарегистрированной цены на аналогичный лекарственный препарат;

частично пересмотрен список референтных стран;

введен запрет на увеличение цены на ранее исключенный (в течении трех лет) из реестра цен лекарственный препарат;

введен запрет на увеличение цены при изменении фасовки лекарственного препарата исходя из стоимости одной лекарственной формы;

введена возможность снижения ранее зарегистрированной цены по заявлению производителя;

введены в целях исключения избыточного административного барьера положения по внесению изменений в реестр цен в случае внесения изменений в информацию о лекарственном препарате, не влияющую на уровень зарегистрированной цены;

введена возможность отмены решений о регистрации цены, если после принятия такого решения установлено, что держателем или владельцем регистрационного удостоверения лекарственного препарата (уполномоченным им лицом) были представлены повлиявшие на результат решения недостоверные сведения.

Вместе с тем, ФАС России отмечает, что в целом внесенные правки носят технический характер и устраняют только часть выявленных проблем государственного регулирования цен на лекарственные препараты.

Письмом от 23.11.2015 № ИА/65910-ПР/15 ФАС России направила в Правительство Российской Федерации предложения по трем основным концепциям по совершенствованию системы регулирования цен.

Кроме того, даже внесенные постановлением Правительства РФ от 15.09.2015 № 979 изменения Минздравом России исполняются не в полном объеме. Так, например, в связи с этим 29.02.2016 ФАС России направила в Министерство здравоохранения Российской Федерации предупреждение о необходимости устранить признаки нарушения антимонопольного законодательства, выразившиеся в необоснованных отказах Минздрава России вносить изменения в реестровую запись о государственной регистрации предельных отпускных цен лекарственных препаратов при изменении их производителей.

11) Стимулирование развития аптечной сети в небольших, малочисленных, удаленных или труднодоступных муниципальных образованиях и на территориях с низкими доходами населения через предоставление государственных и муниципальных преференций, в том числе льготной аренды помещений, снижения налоговой нагрузки для таких аптечных организаций.

В целях унификации практики правоприменения антимонопольного законодательства в сфере контроля за предоставлением государственных и муниципальных преференций ФАС России письмом от 05.07.2013 № АК/26062/13 направлены всем территориальным управлениям ФАС России Методические рекомендации по антимонопольному контролю за предоставлением государственных или муниципальных преференций, в рамках которых дано разъяснение пункта 12 части 1 статьи 19 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», а именно, что аптечные организации входят в системы здравоохранения, на базе которых осуществляется охрана здоровья граждан, в связи с чем возможно предоставление преференций аптечным организациям в целях охраны здоровья граждан.

12) Формирование перечня аптечных товаров, реализация которых возможна в организациях, образующих торговую сеть и осуществляющих розничную продажу продовольственных товаров, а также установление порядка их реализации.

Минздравом России по поручению Первого заместителя Председателя Правительства РФ Игоря Шувалова от 11.02.2016 № ИШ-П12-713 подготовлен проект изменений в Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» и Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», направленный на введение возможности реализации в розничных продовольственных торговых сетях лекарственных препаратов по ограничительному перечню.

13) Внесение поправок в подпункт 1 пункта 5 статьи 15.1. Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации,

информационных технологиях и о защите информации» в части принятия мер по ограничению доступа к информационным ресурсам, незаконно распространяющим информацию о лекарственных средствах. Разработка административного регламента Росздравнадзора по осуществлению контроля за дистанционной торговлей лекарственными средствами, медицинскими изделиями и БАД, а также интернет-сайтами организаций, предлагающих медицинские услуги. Заключение соглашения Росздравнадзора и Роскомнадзора о сотрудничестве по вопросам блокировки сайтов, используемых для незаконной торговли лекарственными средствами, незарегистрированными медицинскими изделиями и незарегистрированными БАД, а также предложения незаконных медицинских услуг. Внесение изменений в лицензионные требования к аптечным организациям, предусматривающих возможность получения аптечными организациями разрешения на оказание услуг по доставке лекарственных препаратов физическим лицам.

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части розничной торговли лекарственными препаратами дистанционным способом» проходит ОРВ. Итоговая редакция согласована ФАС России письмом № АЦ/70610-ПР/15 от 09.12.2015.

14) Принятие федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» по БАДам с целью выведения БАДов из сферы регулирования Федерального Закона № 29-ФЗ от 02.01.2000 «О качестве и безопасности пищевых продуктов», определив их в качестве одного из видов лекарственных средств, подпадающих под действие Федерального Закона № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств».

ФАС России письмом от 02.04.2015 № ИА/15983-ПР/15 направила в Правительство Российской Федерации предложения по разграничению рынков лекарственных препаратов и БАДов.

По итогам рассмотрения письма ФАС России Правительством Российской Федерации было направлено поручение от 16.04.2015 № АД-П12-2600 в заинтересованные федеральные органы исполнительной власти о внесении согласованных предложений для решения обозначенной проблемы.

ФАС России направила в Минздрав России свои предложения письмом № АК/20736-ПР/15 от 28.04.2015.

Минздрав России (ответственный ФОИВ, в соответствии с поручением Правительства РФ) не предпринимал никаких действий, направленных на разработку законопроекта.

15) Меры, направленные на пресечение необоснованных отказов хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение, от поставок лекарственных препаратов контрагентам, эксклюзивных соглашений между доминирующими производителями и дистрибьюторами, а

также координации поставок лекарственных препаратов.

ФАС России считает необходимым хозяйствующим субъектам, занимающими доминирующее положение на товарном рынке, сформировать и опубликовать на своих сайтах публичные правила отбора контрагентов, четко описать процедуры принятия решений о заключении или отказе в заключении договоров, порядок уведомления контрагентов о принятом решении, установив тем самым, единые требования и процедуры работы с дистрибьюторами. При этом торговые политики, разработанные иностранными компаниями с учетом положений FCPA, BriberyAct и т. д. и применяемые на территории Российской Федерации в отношении хозяйствующих субъектов, являющимися резидентами Российской Федерации, не должны противоречить требованиям российского законодательства.

ФАС России планирует совместно с экспертным сообществом подготовить рекомендации по разработке и применению доминирующими хозяйствующими субъектами коммерческих политик.

Подготовлены рекомендации по разработке и применению коммерческих политик для компаний с доминирующим положением на рынках лекарств и медизделий, которые размещены на официальном сайте ФАС России.

Подготовлен проект Кодекса добросовестных практик в фармацевтической отрасли, предназначенного для саморегулирования фармбизнеса в создании единых публичных правил добросовестного поведения на российском рынке.

16) По вопросу взаимозаменяемости лекарственных препаратов.

Письмом Минздрава России № 20-3/10/1-907 от 26.02.2016 в ФАС России поступил на согласование законопроект. ФАС России направила концептуальные замечания к тексту законопроекта и свои предложения по исключению отлагательного срока вступления норм, связанных с взаимозаменяемостью лекарственных препаратов, письмом ФАС России № АЦ/13841-ПР/16 от 04.03.2016.

28.10.2015 подписано постановление Правительства РФ № 1154 «О порядке определения взаимозаменяемости лекарственных препаратов для медицинского применения».

Вместе с тем, работу по определению взаимозаменяемости лекарственных препаратов Минздрав России (подведомственное ему ФГБУ, к компетенции которого относится определение взаимозаменяемости) не начал.

17) Мероприятия по развитию конкуренции на товарных рынках медицинских изделий.

Принятие Федерального закона «Об обращении медицинских изделий», с включением в него поправок, предусматривающих меры по демонополизации технического обслуживания и ремонта медицинских изделий, поставленных в рамках государственных программ; расходных материалов, предназначенных для медицинских изделий, поставленных в рамках государственных программ;

запасных частей для технического обслуживания и ремонта медицинских изделий, поставленных в рамках государственных программ.

Федеральный закон «Об обращении медицинских изделий» не принят. Вместе с тем, Минздравом России подготовлена очередная редакция законопроекта и письмом от 01.03.2016 № 25-0/10/1-996 направлена в ФАС России на согласование. ФАС России подготовлен ответ о необходимости включения в законопроект проконкурентных положений.

18) Принятие Технического регламента «О безопасности медицинских изделий», предусматривающего единые требования по безопасности, эффективности и качеству всех медицинских изделий, на соответствие которому должно проверяться медицинское изделие при регистрации.

Проектом федерального закона «Об обращении медицинских изделий» в статье 9 предусмотрено, что уполномоченный федеральный орган исполнительной власти совместно с федеральным органом исполнительной власти в сфере стандартизации и обеспечения единства измерений утверждает и размещает на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» перечень документов по стандартизации, применение которых на добровольной основе обеспечивает соответствие медицинских изделий требованиям качества, эффективности и безопасности медицинских изделий. Указанные документы, в том числе должны содержать правила и методы исследований (испытаний) и измерений, применяемых для оценки биологического действия и технических испытаний медицинских изделий третьей стороной.

19) Совершенствование медицинского надзора.

Подготовленный ФАС России Доклад «О проблемах государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности» был обсужден на форуме ОНФ «За качественную и доступную медицину!» и использован при подготовке резолюций форума ОНФ. Содержащиеся в Докладе предложения используются Минздравом России и Росздравнадзором при разработке нормативных правовых актов и совершенствовании государственного надзора за качеством оказания медицинской помощи гражданам Российской Федерации, в том числе в рамках исполнения поручений Правительства Российской Федерации от 22.07.2015 № ОГ-П12-5046 и от 21.10.2015 № ОГ-П12-278пр.

14. Мероприятия по развитию конкуренции на рынке образовательных услуг.

Проведение проверки в субъектах Российской Федерации по выявлению необоснованных барьеров входа негосударственных образовательных организаций на рынок услуг дошкольного и общего образования, фактов их дискриминации, неравного финансового обеспечения дошкольного и общего образования в государственных,

муниципальных и частных общеобразовательных организациях, объемов и видов предоставленных преференций негосударственным образовательным организациям.

Выборочный анализ проведенной проверки в ряде субъектов Российской Федерации по заявленной тематике выявил нецелесообразность дальнейшего изучения указанной рекомендации, поскольку в каждом субъекте Российской Федерации локальными нормативными правовыми актами установлены различные нормативы финансового обеспечения образовательной услуги по дошкольному и общему образованию в государственных, муниципальных и частных общеобразовательных организациях. Размер норматива указанной образовательной услуги установлен строго в соответствии с п.6 ч. 1 ст. 8 Закона об образовании, но региональные власти включают в предоставляемую образовательным организациям субсидию разный набор расходов: для частных – расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек; для государственных – к этим расходам добавлены расходы на содержание зданий, оплату коммунальных платежей и т.д. Таким образом, размер норматива не может быть одинаковым для частных и государственных образовательных организаций.

Вместе с тем, необходимо отметить, что остается актуальной проблема дефицита мест в дошкольных образовательных организациях. Кроме того, доля негосударственных организаций дошкольного образования и доля детей, посещающих негосударственные организации дошкольного образования, по-прежнему остается незначительной.

Учитывая изложенное, ФАС России совместно с Минэкономразвития России считают целесообразным продолжить проведение мониторинга в субъектах Российской Федерации по выявлению необоснованных барьеров входа негосударственных образовательных организаций на рынок услуг дошкольного образования, а также фактов их дискриминации.

Следует отметить, что развитие негосударственного сектора образовательных организаций позволит увеличить рынок дошкольного образования, снимет социальную напряженность, связанную с нехваткой таких организаций, а также повлечет развитие конкурентной среды в указанном сегменте рынка.

15. Меры, направленные на развитие конкуренции и снижения стоимости средств криптографической защиты информации контрольно-кассовой техники (далее – СКЗИ ККТ).

В 2015 году ФАС России осуществлены следующие мероприятия, направленные на исключение необходимости обязательного получения сертификата ФСБ России на **СКЗИ в составе контрольно-кассовой техники:**

ФАС России отказано в согласовании проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный Закон «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт», Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Законопроект).

Законопроект был разработан Министерством финансов Российской Федерации.

В **согласовании Законопроекта ФАС России было отказано** (исх. ФАС России от 29.07.2015 № АЦ/38629/15, от 16.12.2015 № АЦ/72500-ПР/15).

Одним из принципиальных расхождений ФАС России с Минфином России и ФСБ России по Законопроекту явилось то обстоятельство, что положениями Законопроекта на пользователя ККТ возложена обязанность применения фискального накопителя (ФН), получившего подтверждение соответствия требованиям, установленным законодательством Российской Федерации, в форме сертификата соответствия, выданного федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

Несмотря на то, что позиция ФАС России по данному Законопроекту была своевременно доведена до Минфина России, ФСБ России, Аппарата Правительства Российской Федерации, Законопроект был направлен в Государственную Думу Российской Федерации в редакции, наделяющей ФСБ России полномочиями по сертификации СКЗИ ККТ нового образца.

Приложение № 1

к Докладу о состоянии конкуренции
в Российской Федерации

О ходе внедрения Стандарта в регионах

По информации, полученной от уполномоченных органов субъектов Российской Федерации, положение с выполнением требований (разделов) Стандарта на начало 2016 года выглядит следующим образом:

Требования (разделы) Стандарта	Количество субъектов Российской Федерации, выполнивших требование Стандарта (по формам)
1. Определение уполномоченного органа	79
2. Создание Коллегиального органа	74
3. Утверждение перечня приоритетных и социально значимых рынков	65
4. Утверждение региональной «дорожной карты»	63
5. Проведение мониторинга	63
6. Создание и реализация механизмов общественного контроля за деятельностью субъектов естественных монополий	69
7. Повышение уровня информированности о состоянии конкурентной среды	79

Уполномоченный орган на 10.03.2016 не определен в следующих субъектах Российской Федерации: **Республика Ингушетия, Республика Крым, Республика Северная Осетия – Алания, Кемеровская, Ростовская и Тверская области.**

Согласно вышеприведенным данным:

- **более чем в 90 %** регионов России в структуре региональных органов исполнительной власти определены Уполномоченные органы, которые непосредственно отвечают за реализацию требований Стандарта и организуют работу в этом направлении иных региональных структур;

коллегиальные органы для рассмотрения вопросов содействия развития конкуренции учреждены **в 87 %** субъектов Российской Федерации;

- с учетом того, что формирование перечня приоритетных и социально значимых рынков и региональных «дорожных карты» осуществляется на

межведомственном уровне и требует согласования всеми его участниками, указанные документы утверждены только **в 76 и 74 %** регионов России соответственно;

мониторинг проведен **в 74 %** субъектов Российской Федерации, что связано с необходимостью привлечения значительных кадровых, временных и, как правило, финансовых ресурсов;

требование о создании и реализации механизмов общественного контроля за деятельностью субъектов естественных монополий выполняется в **81 %** субъектах Российской Федерации;

в большинстве субъектов Российской Федерации ведется работа по информационному обеспечению внедрения Стандарта – 93 % регионов размещают информацию на официальных сайтах органов исполнительной власти.

Приложение № 2

к Докладу о состоянии конкуренции
в Российской Федерации

Информация по рынкам и сферам деятельности, включенным в региональные перечни приоритетных и социально-значимых рынков дополнительно к предусмотренным в приложении к Стандарту

Рынки, дополнительные к приложению к Стандарту	Субъекты Российской Федерации
Рынки в сфере строительства	
Рынок услуг жилищного строительства	Республика Башкортостан, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чувашская Республика, Забайкальский край, Волгоградская область, Челябинская область, Хабаровский край
Рынок услуг жилищного и коммерческого строительства	Ямало-Ненецкий автономный округ
Рынок строительных услуг	Тюменская область
Агропродовольственные рынки	
Рынок продукции агропромышленного комплекса, рынок сельскохозяйственного сырья и продовольствия; рынок продукции пищевой и перерабатывающей промышленности; рынок производства продуктов питания	Республика Дагестан, Республика Хакасия, Чувашская Республика, Астраханская область, Владимирская область, Волгоградская область, Калининградская область, Камчатская область, Калужская область, Магаданская область, Московская область, Новосибирская область, Тамбовская область, Тульская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ
Рынок мяса и мясной продукции	Республика Бурятия, Сахалинская область, Челябинская область
Рынок молока и молочной продукции	Республика Мордовия, Удмуртская Республика, Чувашская Республика, Алтайский край, Томская область
Рынок овощной и плодово-ягодной продукции	Белгородская область, Воронежская область

Рынки в сферах овощеводства и животноводства	Республика Татарстан
Рынок овощей, выращиваемых в закрытом грунте; Рынок услуг по хранению овощей; Рынок услуг по хранению зерна	Оренбургская область
Рынок водных биологических ресурсов	
Рынок рыбной продукции	Астраханская область
Рынок рыбы и морепродуктов	Сахалинская область
Рынок водных биологических ресурсов и продукции их переработки	Хабаровский край
Рынки услуг в сфере туризма	
Рынок туристских услуг	Республика Коми, Республика Хакасия, Алтайский край, Камчатский край, Амурская область, Астраханская область, Воронежская область, Калининградская область, Костромская область, Липецкая область, Тамбовская область, Ульяновская область, Челябинская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ
Рынок услуг в сфере туризма и гостиничного сервиса	г. Санкт-Петербург
Рынок услуг туризма и отдыха	Московская область
Рынок въездного туризма	Волгоградская область
Рынок гостиничных услуг	Нижегородская область
Рынки в сфере бытового обслуживания и общественного питания	
Рынок услуг общественного питания	Республика Мордовия, Белгородская область, г. Санкт-Петербург
Рынок услуг общественного питания на объектах дорожного сервиса	Хабаровский край
Рынок бытовых услуг	Белгородская область, г. Санкт-Петербург
Рынок бытовых услуг для жителей малых и отдаленных населенных пунктов с	Хабаровский край

численностью населения от 100 до 1 тыс. человек	
Промышленные рынки	
Рынок продукции легкой промышленности	Волгоградская область
Рынок услуг судостроения	Астраханская область
Рынок строительных материалов	Хабаровский край
Рынок услуг лесного хозяйства, в том числе услуг по обработке древесины и производству изделий из дерева и пробки, кроме мебели	Хабаровский край
Рынок автокомпонентов	Костромская область, Нижегородская область
Рынок деталей для гражданской авиации; Рынок древесностружечных плит; Рынок пилопродукции, погонажных изделий, мебельного щита и клееной продукции, биотоплива (брикетов**)**	Костромская область
Рынки сельскохозяйственной техники, комплектующих и запасных частей	Воронежская область, Омская область
Рынок синтетических волокон и нитей и изделий из них	Ивановская область
Рынок продукции станкостроения	Липецкая область
Рынок инертных строительных материалов;	Сахалинская область
Рынок инновационной продукции	Ульяновская область, Тюменская область
Рынок продукции лесопиления	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра
Рынок наукоемкой и высокотехнологичной	г. Москва

продукции	
Рынок электрооборудования Рынок новых технологий (инжиниринг, развитие био- и нанотехнологий)	Республика Татарстан
Рынок электроэнергетики и энергоносителей	
Рынок услуг электроэнергетики	Камчатский край
Рынок автомобильных бензинов и дизельного топлива	Пермский край
Рынок услуг автомобильных заправочных станций и сопутствующего сервиса	Калужская область
Рынок ТБО	
Рынок услуг по сбору, сортировке и переработке твердых коммунальных отходов	Калужская область, Новосибирская область
Иные рынки	
Рынок финансовых услуг Рынок информационных технологий	Республика Татарстан
Рынок наружной рекламы	Московская область, г. Санкт-Петербург
Рынок ритуальных услуг	Московская область
Рынок услуг по перевозке пассажиров автомобильным транспортом, подчиняющимся расписанию, в муниципальных образованиях	Оренбургская область
Рынок услуг кадастровых инженеров	Удмуртская Республика
Рынок услуг в сфере физической культуры и спорта	Ханты-Мансийский автономный округ - Югра

Приложение № 3

к Докладу о состоянии конкуренции
в Российской Федерации

Субъекты Российской Федерации, в которых, по мнению территориальных органов ФАС России, наиболее успешно осуществляются системные мероприятия и мероприятия по развитию конкуренции на отдельных рынках, предусмотренные в приложении к Стандарту

(по оценке территориальными органами ФАС России Докладов субъектов Российской Федерации)

№п/п	Наименование рынка (системного мероприятия)	Субъекты Российской Федерации, мероприятия которых оказывают значительное положительное влияние на конкуренцию
1.	Рынок услуг дошкольного образования	Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Коми, Республика Мордовия, Чувашская Республика, Забайкальский край, Пермский край, Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Владимирская область, Воронежская область, Калужская область, Костромская область, Московская область, Оренбургская область, Пензенская область, Псковская область, Рязанская область, Сахалинская область, Смоленская область, Томская область, г. Москва
22.	Рынок услуг детского отдыха и оздоровления	Республика Мордовия, Приморский край, Владимирская область, Калужская область, Московская область, Смоленская область
33.	Рынок услуг дополнительного образования детей	Республика Мордовия, Пермский край, Приморский край, Владимирская область, Калужская область, Костромская область, Курская область, Московская область, Томская область
44.	Рынок медицинских услуг;	Республика Бурятия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Чувашская Республика, Приморский край, Владимирская область, Воронежская область, Калужская область, Московская область, Орловская область, Псковская область, Рязанская область, Томская область

5.	Рынок услуг психолого-педагогического сопровождения детей с ограниченными возможностями здоровья	Республика Мордовия, Владимирская область, Калужская область, Костромская область, Московская область
6.	Рынок услуг в сфере культуры	Республика Бурятия, Республика Коми, Республика Мордовия, Приморский край, Владимирская область, Калужская область, Московская область, Рязанская область
7.	Рынок услуг ЖКХ	Республика Бурятия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Мордовия, Республика Хакассия, Чувашская Республика, Камчатский край, Приморский край, Архангельская область, Владимирская область, Воронежская область, Калужская область, Курская область, Рязанская область, Чукотский автономный округ
8.	Розничная торговля	Республика Бурятия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Хакассия, Чувашская Республика, Приморский край, Архангельская область, Владимирская область, Вологодская область, Воронежская область, Калужская область, Курганская область, Курская область, Липецкая область, Московская область, Оренбургская область, Орловская область, Пензенская область, Псковская область, Рязанская область, Сахалинская область, Ярославская область, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ
9 9.	Рынок услуг перевозок пассажиров наземным транспортом	Республика Алтай, Республика Бурятия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Мордовия, Республика Хакассия, Чувашская Республика, Камчатский край, Приморский край, Архангельская область, Владимирская область, Воронежская область, Калужская область, Курская область, Нижегородская область, Орловская область, Пензенская область, Псковская область, Самарская область, Смоленская область
10.	Рынок услуг связи	Республика Бурятия, Республика Мордовия, Республика Хакассия, Чувашская Республика, Забайкальский край, Пермский край, Приморский край, Хабаровский край, Владимирская область,

		Воронежская область, Калужская область, Костромская область, Московская область, Орловская область, Псковская область, Смоленская область, г. Москва, г. Санкт-Петербург, Ямало-Ненецкий автономный округ
111.	Рынок услуг социального обслуживания населения	Республика Башкортостан, Республика Мордовия, Владимирская область, Калужская область, Московская область, Рязанская область, Смоленская область
112.	Развитие конкуренции при осуществлении процедур государственных (муниципальных) закупок	Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Коми, Республика Мордовия, Чувашская Республика, Забайкальский край, Пермский край, Приморский край, Амурская область, Владимирская область, Иркутская область, Калужская область, Курская область, Магаданская область, Оренбургская область, Самарская область, Смоленская область, г. Москва, г. Севастополь, Чукотский автономный округ
113.	Совершенствование процессов управления объектами государственной собственности субъекта Российской Федерации	Республика Коми, Республика Мордовия, Чувашская Республика, Приморский край, Иркутская область, Калужская область, Курская область, Оренбургская область, Томская область, Чукотский автономный округ
14.	Создание условий для развития конкуренции на рынке строительства	Карачаево-Черкесская Республика, Республика Мордовия, Чувашская Республика, Приморский край, Калужская область, Московская область, Оренбургская область, Смоленская область, г. Севастополь, Еврейская автономная область, Ямало-Ненецкий автономный округ
15.	Обеспечение и сохранение целевого использования государственных (муниципальных) объектов недвижимого имущества в социальной сфере	Чувашская Республика, Забайкальский край, Приморский край, Иркутская область, Калужская область, г. Москва, Чукотский автономный округ
116.	Содействие развитию практики применения механизмов ГЧП	Республика Мордовия, Чувашская Республика, Приморский край, Владимирская область, Вологодская область, Воронежская область, Иркутская область, Калужская область, Курская

		область, Магаданская область, Рязанская область, Смоленская область, г. Москва, г. Севастополь
17.	Содействие развитию негосударственных (немуниципальных) социально ориентированных некоммерческих организаций	Республика Коми, Республика Мордовия, Чувашская Республика, Камчатский край, Приморский край, Белгородская область, Калужская область, Магаданская область, Рязанская область, Смоленская область, Тюменская область, г. Севастополь

Приложение № 4

к Докладу о состоянии конкуренции
в Российской Федерации

Утверждено протоколом
Президиума ФАС России
от 10.02.2016 № 2

РАЗЪЯСНЕНИЕ № 1
ПРЕЗИДИУМА ФАС РОССИИ

«ОПРЕДЕЛЕНИЕ МОНОПОЛЬНО ВЫСОКОЙ И МОНОПОЛЬНО НИЗКОЙ ЦЕНЫ ТОВАРА»

Настоящие разъяснения определяют особенности выявления монопольно высокой и монопольно низкой цены, устанавливаемой хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на товарном рынке.

Общие положения

Одним из существенных условий гражданско-правового договора, обеспечивающего реализацию товара, является его цена.

Согласно статье 424 Гражданского кодекса Российской Федерации исполнение договора оплачивается по цене, определенной соглашением сторон. В предусмотренных законом случаях применяются цены, установленные или регулируемые государственными органами. Изменение цены после заключения договора допускается в случаях и на условиях, предусмотренных договором, законом либо в установленном законом порядке.

Следовательно, хозяйствующие субъекты в большинстве случаев, за исключением предусмотренных законодательством Российской Федерации, не ограничены в праве по своему усмотрению формировать цены на производимый (реализуемый) товар.

Вместе с тем Гражданским кодексом Российской Федерации установлен принцип запрета на использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребление доминирующим положением на рынке.

В развитие данного принципа в целях обеспечения единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защиты конкуренции и создания условий для эффективного функционирования товарных рынков принят Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции).

Частью 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции установлен запрет на 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 установление, поддержание монопольно высокой или монопольно низкой цены товара.

Применение данного запрета обуславливает необходимость определения действий (бездействия) хозяйствующего субъекта, которые могут рассматриваться антимонопольным органом как установление или поддержание монопольно высокой или монопольно низкой цены, а также необходимость определения положения такого хозяйствующего субъекта на соответствующем товарном рынке как доминирующего.

Условия признания положения хозяйствующего субъекта на соответствующем товарном рынке доминирующим установлены статьей 5 Закона о защите конкуренции.

При анализе состояния конкуренции на товарном рынке с целью установления доли хозяйствующего субъекта надлежит руководствоваться Порядком проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденным приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220.

Также следует учитывать, что для анализа состояния конкуренции в целях установления доминирующего положения кредитной организации необходимо руководствоваться приказом ФАС России от 28.06.2012 № 433 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции в целях установления доминирующего положения кредитной организации».

Условия признания доминирующим положения финансовой организации (за исключением кредитной организации), а также порядок установления доминирующего положения финансовой организации (за исключением кредитной организации) утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 09.06.2007 № 359 «Об утверждении условий признания доминирующим положения финансовой организации (за исключением кредитной организации) и правил установления доминирующего положения финансовой организации (за исключением кредитной организации)».

Согласно части 1 статьи 6 Закона о защите конкуренции монопольно высокой ценой товара является цена, установленная занимающим доминирующее положение хозяйствующим субъектом, если эта цена превышает сумму необходимых для производства и реализации такого товара расходов и прибыли и цену, которая сформировалась в условиях конкуренции на товарном рынке, сопоставимом по составу покупателей или продавцов товара, условиям обращения товара, условиям доступа на товарный рынок, государственному регулированию, включая налогообложение и таможенно-тарифное регулирование, при наличии такого рынка на территории Российской Федерации или за ее пределами.

При этом, при определении монопольно высокой цены товара учитываются биржевые и внебиржевые индикаторы цен, установленные на мировых рынках

аналогичного товара.

Согласно части 1 статьи 7 Закона о защите конкуренции монопольно низкой ценой товара является цена, установленная занимающим доминирующее положение хозяйствующим субъектом, если эта цена ниже суммы необходимых для производства и реализации такого товара расходов и прибыли и ниже цены, которая сформировалась в условиях конкуренции на сопоставимом товарном рынке, при наличии такого рынка на территории Российской Федерации или за ее пределами.

Исходя из указанных положений, в антимонопольном законодательстве используются два метода определения монопольно высокой или монопольно низкой цены товара:

затратный метод;

метод сопоставимых рынков.

Согласно части 4 статьи 6 Закона о защите конкуренции цена товара не признается монопольно высокой в случае непревышения цены, которая сформировалась в условиях конкуренции на сопоставимом товарном рынке.

Метод сопоставимых рынков

Оценку цены товара на предмет того является ли она монопольно высокой или низкой необходимо начинать с установления наличия сопоставимых конкурентных рынков (сопоставимого конкурентного рынка) и установления цены товара на таких сопоставимых рынках.

Пунктом 2 части 2 статьи 7 Закона о защите конкуренции установлено, что цена не признается монопольно низкой ценой товара в случае, если она не ниже цены, которая сформировалась в условиях конкуренции на сопоставимом товарном рынке.

Поэтому установление цены товара доминирующим хозяйствующим субъектом в пределах цены, сформированной в условиях конкуренции на сопоставимом товарном рынке, не может являться основанием для квалификации ее в качестве монопольно высокой или монопольной низкой независимо от уровня затрат на производство и реализацию товара и получаемой таким субъектом прибыли.

Установление цены товара доминирующим хозяйствующим субъектом за пределами цены, сформированной в условиях конкуренции на сопоставимом товарном рынке, потребует оценки ее с использованием также затратного метода.

При применении метода сопоставимых рынков необходимо рассматривать такой рынок, который будет сопоставим по составу покупателей или продавцов товара, условиям обращения товара, условиям доступа на товарный рынок, государственному регулированию, включая налогообложение и таможенно-тарифное регулирование.

При этом такой товарный рынок должен находиться в состоянии конкуренции.

В целях объективности получения данных при сравнении цен на сопоставимых рынках следует устанавливать наличие (отсутствие) различных режимов регулирования рынков, непосредственно влияющих на уровень цены. К таким режимам можно отнести, например, наличие или отсутствие субсидирования цены товара, налоговых льгот, иных влияющих на обращение товара условий.

Отдельные различия в регулировании деятельности хозяйствующих субъектов на рассматриваемых товарных рынках (регулирование трудовых отношений, налоговый режим) могут не учитываться при сопоставлении уровня цен на рынках с развитой конкуренцией по отношению к неконкурентному рынку, если они не оказывают существенного влияния на процесс ценообразования.

Установление наличия сопоставимого конкурентного рынка осуществляется антимонопольным органом при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства с учетом сведений, представленных лицами, участвующими в деле.

Так, например в постановлении Арбитражного суда Московского округа от 16.09.2009 № КА-А40/8589-09 суд делает вывод, что цена авиационного керосина, устанавливаемая ЗАО «ТОК» для заправки воздушных судов в аэропорту «Южно-Сахалинск» за периоды с 2007 по 2008, превышала цену, установленную в других сопоставимых аэропортах с аэропортом «Южно-Сахалинск», а также цена авиационного керосина, установленная ЗАО «ТОК», превышала сумму необходимых для реализации авиационного керосина расходов и прибыли. В указанном деле о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольным органом использованы одновременного два метода определения монопольно высокой цены, предусмотренных статьей 6 Закона о защите конкуренции.

В частности, выводы антимонопольного органа о превышении цены на авиационный керосин основаны на представленных Росавиацией данных о ценах на авиатопливо в аэропортах Петропавловска-Камчатского, Магадана и Анадыря, сопоставимых с аэропортом города Южно-Сахалинск по объему обслуживания пассажиров, отправки грузов, среднесуточному объему авиатоплива и объему авиатоплива, завозимого в период водной навигации. В решении антимонопольного органа приведены сравнительные данные о росте цен в указанных аэропортах за 2007 год и первое полугодие 2008 года.

Затратный метод

Установление монопольно высокой (низкой) цены с использованием одного затратного метода возможно при условии отсутствия сопоставимого товарного рынка, на котором цена товара формируется в условиях конкуренции.

При использовании затратного метода анализу подлежат:

1. расходы, необходимые для производства и реализации товара;

2. прибыль хозяйствующего субъекта от реализации товара;
3. цена товара;
4. данные о превышении фактической рентабельности над нормативными показателями рентабельности (в случае рассмотрения цены в качестве монопольно низкой цены - данные о занижении фактической рентабельности над нормативными показателями рентабельности) для тех рынков, где уровень рентабельности установлен нормативно.

В рамках исследования обстоятельств установления монопольно высокой или монопольно низкой цены товара (работы, услуги) антимонопольный орган может оценивать обоснованность расходов, включенных в цену товара (работы, услуги), а также уровня доходов соответствующего хозяйствующего субъекта.

При этом, исходя из положений статьи 252 Налогового кодекса Российской Федерации, под расходами следует понимать обоснованные и документально подтвержденные затраты. Расходами признаются затраты в том отчетном периоде, в котором они имели место, независимо от времени, фактической выплаты денежных средств и иной формы осуществления.

Следует отметить, что каждый товарный рынок может иметь ряд особенностей, также как и финансово-хозяйственная деятельность нескольких хозяйствующих субъектов в рамках одного товарного рынка формируется индивидуально. Таким образом, настоящие разъяснения должны применяться с учетом обстоятельств, характерных для каждого конкретного случая. Каждый случай должен оцениваться на основании конкретных фактов.

Так, например, краткосрочное увеличение хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение, цены на товар, обусловленное резким увеличением спроса на такой товар, не может быть квалифицировано как установление монопольно высокой цены, только если такое увеличение спроса не является следствием действий хозяйствующих субъектов, подпадающих под запреты, предусмотренные антимонопольным законодательством.

При оценке обоснованности отнесения расходов по соответствующим статьям затрат, включенных в себестоимость товара (работы, услуги), необходимо учитывать, что хозяйствующий субъект может продавать иные (сопутствующие) товары или оказывать иные (сопутствующие) услуги. При этом такие иные (сопутствующие) товары (работы, услуги) могут реализовываться с использованием одних и тех же основных средств, амортизационные отчисления от стоимости которых включаются в состав затрат; персонала, затраты на который включаются в состав затрат, также занятого в производственных процессах, связанных с реализацией (оказанием) всех товаров (работ, услуг) таким хозяйствующим субъектом.

В каждом конкретном случае антимонопольный орган исследует перечень затрат хозяйствующего субъекта в отношении рассматриваемого товара (работы, услуги), в том числе амортизационные отчисления. Так, например, в статью затрат «амортизация» не могут быть включены расходы на имущество, которое не

подлежит амортизации.

При определении экономической обоснованности размера затрат могут использоваться механизмы сопоставимости динамики изменения аналогичных затрат хозяйствующего субъекта при производстве других товаров и динамики изменения аналогичных затрат в других отраслях (например, определяется стоимость сырья для производства монопольного товара и стоимость аналогичного сырья при производстве товара, реализуемого в условиях конкуренции). Экономическая необоснованность затрат на производство и реализацию товара может служить основанием для признания цены товара монопольно высокой.

Так, в постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 31.03.2015 № Ф09-1383/15 по делу № А47-26/2014 суд делает вывод о том, что антимонопольным органом доказан факт увеличения стоимости услуг по отгрузке зерна за период с 01.01.2012 по 01.03.2013 на 6,2%; получение обществом в 2012 году дополнительного дохода в сумме 871 300 руб. за счет завышения стоимости услуг по отгрузке и отправке зерна за одну тонну, в связи с чем антимонопольным органом правомерно признана монопольно высокой ценой на услуги по отгрузке и отправке указанного зерна. Вывод сделан на основании того, что в себестоимость оказываемых услуг включены расходы, не связанные с отгрузкой зерна интервенционного фонда; имеется несоответствие фактических затрат при расчете расходов на фитосанитарный сертификат исходя из объема отгруженного зерна, а также несоответствие их данным первичных документов бухгалтерского учета.

Таким образом, суд применяя на практике затратный метод дает оценку обоснованности отнесения затрат на себестоимость товара.

При оценке рентабельности хозяйствующего субъекта от реализации товара антимонопольному органу следует сравнивать фактическую рентабельность с уровнями рентабельности, установленными нормативно (для тех рынков, где уровень рентабельности установлен нормативно).

Так, Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа в постановлении по делу № А51-6988/2012, согласился с выводами антимонопольного органа об установлении монопольно высокой цены на услуги по топливообеспечению, указывавшими на отсутствие объективных факторов для повышения тарифа и значительное превышение предельного уровня рентабельности, предусмотренного законодательством (фактическая рентабельность по виду деятельности «обеспечение АвиаГСМ» в спорный период превышала предельный уровень рентабельности, установленный нормативными актами). Выявление монопольно высокой или монопольно низкой цены возможно путем ретроспективного анализа изменения цены товара доминирующего хозяйствующего субъекта.

Так, исходя из положений статьи 6 Закона о защите конкуренции, монопольно высокая цена может быть установлена в том числе:

2. путем повышения ранее установленной цены товара, если при этом выполняются в совокупности следующие условия:

а) расходы, необходимые для производства и реализации товара, остались неизменными или их изменение не соответствует изменению цены товара;

б) состав продавцов или покупателей товара остался неизменным либо изменение состава продавцов или покупателей товара является незначительным;

в) условия обращения товара на товарном рынке, в том числе обусловленные мерами государственного регулирования, включая налогообложение, тарифное регулирование, остались неизменными или их изменение несоразмерно изменению цены товара;

3. путем поддержания или не снижения ранее установленной цены товара, если при этом выполняются в совокупности следующие условия:

а) расходы, необходимые для производства и реализации товара, существенно снизились;

б) состав продавцов или покупателей товара обусловливает возможность изменения цены товара в сторону уменьшения;

в) условия обращения товара на товарном рынке, в том числе обусловленные мерами государственного регулирования, включая налогообложение, тарифное регулирование, обеспечивают возможность изменения цены товара в сторону уменьшения.

Согласно части 1 статьи 7 Закона о защите конкуренции монопольно низкая цена товара может быть установлена, в том числе:

1. путем снижения ранее установленной цены товара, если при этом выполняются в совокупности следующие условия:

а) расходы, необходимые для производства и реализации товара, остались неизменными или их изменение не соответствует изменению цены товара;

б) состав продавцов или покупателей товара остался неизменным либо изменение состава продавцов или покупателей товара является незначительным;

в) условия обращения товара на товарном рынке, в том числе обусловленные мерами государственного регулирования, включая налогообложение, тарифное регулирование, остались неизменными или их изменение несоразмерно изменению цены товара;

2) путем поддержания или не снижения ранее установленной цены товара, если при этом выполняются в совокупности следующие условия:

а) расходы, необходимые для производства и реализации товара, существенно снизились;

б) состав продавцов или покупателей товара обусловливает возможность изменения цены товара в сторону уменьшения;

в) условия обращения товара на товарном рынке, в том числе обусловленные мерами государственного регулирования, включая

налогообложение, тарифное регулирование, обеспечивают возможность изменения цены товара в сторону уменьшения.

Исключения

Закон о защите конкуренции не позволяет признать монопольно высокой цену товара в случае:

если такая цена установлена субъектом естественной монополии в пределах тарифа на такой товар (часть 3 статьи 6 Закона о защите конкуренции);

непревышения цены, которая сформировалась в условиях конкуренции на сопоставимом товарном рынке (часть 4 статьи 6 Закона о защите конкуренции);

если такая цена формируется на бирже при соблюдении условий, предусмотренных частью 5 статьи 6 Закона о защите конкуренции.

Относительно монопольно низкой цены необходимо отметить, что Закон о защите конкуренции не признает монопольно низкой цену товара в случае, если:

1. она установлена субъектом естественной монополии в пределах тарифа на такой товар, определенного в соответствии с законодательством Российской Федерации (пункт 1 части 2 статьи 7 Закона о защите конкуренции);
2. она не ниже цены, которая сформировалась в условиях конкуренции на сопоставимом товарном рынке (пункт 2 части 2 статьи 7 Закона о защите конкуренции);
3. ее установление продавцом товара не повлекло или не могло повлечь за собой ограничение конкуренции в связи с сокращением числа не входящих с продавцами или покупателями товара в одну группу лиц хозяйствующих субъектов на соответствующем товарном рынке (пункт 3 части 2 статьи 7 Закона о защите конкуренции).

Кроме того, исходя из положений части 2 статьи 6 и части 1 статьи 13 Закона о защите конкуренции, цена товара не может быть признана монопольно высокой, если она установлена доминирующим хозяйствующим субъектом на товар, являющийся результатом инновационной деятельности, то есть деятельности, приводящей к созданию нового невзаимозаменяемого товара или нового взаимозаменяемого товара при снижении расходов на его производство и (или) улучшение его качества, при условии, что в результате установления такой цены не создается возможность для отдельных лиц устранить конкуренцию на соответствующем товарном рынке, не налагаются на их участников или третьих лиц чрезмерные ограничения, а также, если такая цена способствует:

1) совершенствованию производства, реализации товаров или стимулированию технического, экономического прогресса либо повышение конкурентоспособности товаров российского производства на мировом товарном рынке;

2) получению покупателями преимуществ (выгод), соразмерных преимуществам (выгодам), полученным хозяйствующими субъектом.

При рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения хозяйствующим субъектом пункта 1 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции необходимо иметь ввиду, что согласно пункту 6^1 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» в случаях определения антимонопольным органом справедливой, по его мнению, цены какого-либо вида товаров, обращающихся на товарном рынке, эта цена носит рекомендательный характер, не является обязательной к применению конкретными хозяйствующими субъектами. Вместе с тем, применение конкретным хозяйствующим субъектом таких рекомендованных антимонопольным органом цен в любом случае не может быть признано нарушением антимонопольного законодательства.

Утверждено протоколом
Президиума ФАС России
от 17.02.2016 № 3

РАЗЪЯСНЕНИЕ № 2
ПРЕЗИДИУМА ФАС РОССИИ

««ВЕРТИКАЛЬНЫЕ» СОГЛАШЕНИЯ, В ТОМ ЧИСЛЕ ДИЛЕРСКИЕ СОГЛАШЕНИЯ»

В соответствии с пунктом 19 статьи 4 Федерального закона «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) «вертикальное» соглашение – это соглашение между хозяйствующими субъектами, один из которых приобретает товар, а другой предоставляет (продает) товар.

«Вертикальные» соглашения обеспечивают перемещение товара в цепочке от производителя к конечному потребителю.

«Вертикальные» соглашения представляют собой соглашения между хозяйствующими субъектами, находящимися на различных уровнях технологического цикла, содержащие условия, в соответствии с которыми такие хозяйствующие субъекты будут осуществлять приобретение, продажу или перепродажу определенных товаров или услуг.

Соглашение между производителем товаров и его покупателем, имеющим намерение осуществлять их перепродажу (дистрибьютором), следует относить к «вертикальным» и в том случае, если стороны такого соглашения реализуют товары в одних и тех же границах товарного рынка (товарных рынков), при условии, что на этом товарном рынке дистрибьютор осуществляет реализацию товаров, которые им приобретены у данного производителя, и дистрибьютор не осуществляет производство взаимозаменяемых товаров, а также в случаях реализации дистрибьютором взаимозаменяемых товаров, производимых разными производителями.

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 11 Закона о защите конкуренции запрещаются «вертикальные» соглашения между хозяйствующими субъектами (за исключением «вертикальных» соглашений, которые признаются допустимыми в соответствии со статьей 12 Закона о защите конкуренции), если такие соглашения приводят или могут привести к установлению цены перепродажи товара, за исключением случая, если продавец устанавливает для покупателя максимальную цену перепродажи товара.

Таким образом, включение в «вертикальное» соглашение, достигнутое между хозяйствующими субъектами, например, условия о минимальных либо фиксированных для реализации соответствующего товара ценах может рассматриваться ФАС России в качестве нарушения пункта 1 части 2 статьи 11

Закона о защите конкуренции при условии, что доля хотя бы одного из хозяйствующих субъектов, участвующих в соглашении на товарном рынке товара, являющегося предметом данного соглашения превышает двадцать процентов.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 11 Закона о защите конкуренции запрещаются «вертикальные» соглашения между хозяйствующими субъектами (за исключением «вертикальных» соглашений, которые признаются допустимыми в соответствии со статьей 12 указанного Закона), если такими соглашениями предусмотрено обязательство покупателя не продавать товар хозяйствующего субъекта, который является конкурентом продавца. При этом в соответствии с данной нормой Закона о защите конкуренции указанный запрет не распространяется на соглашения об организации покупателем продажи товаров под товарным знаком либо иным средством индивидуализации продавца или производителя.

Организация покупателем такой продажи товаров может быть осуществлена, в частности, на основании лицензионного договора, заключенного с продавцом-правообладателем товарного знака в порядке, установленном статьями 1489, 1490 Гражданского кодекса Российской Федерации, в соответствующих помещениях (торговых площадях), указанных в «вертикальном» соглашении.

Учитывая, что согласно пункту 18 статьи 4 Закона о защите конкуренции соглашение - это договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме, то запрещенные условия «вертикального» соглашения могут содержаться как в устной, так и в письменной форме.

При этом заключение соглашения между хозяйствующими субъектами в письменной форме, по которому приобретается товар, не исключает применение Закона о защите конкуренции к устным договоренностям таких лиц, содержащим запрещенные условия.

«Вертикальные» соглашения реализуются через гражданско-правовые договоры, предмет которых предусматривает переход товара от одного лица к другому (договор купли-продажи, договор поставки, дилерские договоры, дистрибьюторские договоры и другие соглашения). Гражданско-правовые договоры или соглашения, которые не предусматривают передачу товара от одного лица другому, не могут рассматриваться в качестве «вертикальных» соглашений.

Федеральным законом от 05.10.2015 № 275-ФЗ исключено из определения «вертикального» соглашения уточнение о том, что агентский договор не является «вертикальным соглашением».

Указанное исключение не изменяет критерии определения «вертикального» соглашения и не означает, что агентский договор является «вертикальным» соглашением.

Согласно статье 1005 Гражданского кодекса Российской Федерации агентский договор – это договор, по которому одна сторона (агент) обязуется за вознаграждение совершать по поручению другой стороны (принципала) юридические и иные действия от своего имени, но за счет принципала либо от имени и за счет принципала. Учитывая, что предметом агентского договора является совершение агентом юридических и иных действий в пользу принципала, то указанный договор не может быть отнесен к «вертикальному» соглашению.

При этом, если агент заключает от имени принципала договор поставки товара или договор купли-продажи, то именно договор поставки товара или договор купли-продажи, а не агентский договор, будет являться «вертикальным» соглашением.

Частью 7 статьи 11 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что запреты, установленные указанной статьей, не распространяются на соглашения между хозяйствующими субъектами, входящими в одну группу лиц, если одним из таких хозяйствующих субъектов в отношении другого хозяйствующего субъекта установлен контроль либо если такие хозяйствующие субъекты находятся под контролем одного лица (признаки контроля определены частью 8 статьи 11 Закона о защите конкуренции). Вместе с тем, указанная норма не исключает возможность применения в отношении «вертикальных» соглашений иных антимонопольных ограничений.

Так, например, на действия хозяйствующего субъекта, занимающего доминирующее положение и заключившего «вертикальное» соглашение с хозяйствующим субъектом, входящим с ним в одну группу лиц, и аналогичное соглашение с другим хозяйствующим субъектом, не входящим в такую группу лиц, и при этом условия такого «вертикального» соглашения являются для хозяйствующего субъекта, не входящего в группу лиц, дискриминационными, распространяются запреты части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

«Вертикальные» соглашения могут быть признаны допустимыми в соответствии с критериями допустимости, установленными статьей 12, частью 1 статьи 13 Закона о защите конкуренции, а также в соответствии с Общими исключениями, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 16.07.2009 № 583.

В частности, в соответствии с частью 2 статьи 12 Закона о защите конкуренции (в редакции Федерального закона от 05.10.2015 № 275-ФЗ) «вертикальные» соглашения между хозяйствующими субъектами признаются допустимыми (за исключением «вертикальных» соглашений между финансовыми организациями), доля каждого из которых на товарном рынке товара, являющегося предметом «вертикального» соглашения, не превышает двадцать процентов (часть 2 статьи 12 Закона о защите конкуренции).

Таким образом, для определения допустимости «вертикального» соглашения в соответствии с частью 2 статьи 12 Закона о защите конкуренции

доли сторон такого соглашения следует определять в отношении товара, являющегося предметом «вертикального» соглашения, на каждом из рынков, на которых осуществляется реализация, приобретение и перепродажа такого товара сторонами данного соглашения.

Определение географических, продуктовых границ товарного рынка, расчет долей хозяйствующих субъектов на товарном рынке осуществляются в соответствии с Порядком проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденным приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220.

Следовательно, если доля хотя бы одной из сторон «вертикального» соглашения на товарном рынке товара, являющегося предметом соглашения, превышает двадцать процентов, то к такому «вертикальному» соглашению применяются антимонопольные требования и запреты, указанные в частях 2 и 4 статьи 11 Закона о защите конкуренции.

Так, например, в соответствии с определением Верховного суда Российской Федерации от 06.11.2015 № 305-АД15-13674 по делу № А40-181711/2013 установлено, что для целей реализации оборудования для прачечных и химчисток, в том числе промышленных стиральных и стирально-отжимных машин на территории Российской Федерации в период с 2010 по 2012 годы обществом «ВМЗ» заключены и исполнялись дилерские договоры с 30 хозяйствующими субъектами.

Во всех дилерских договорах, заключенных обществом, в разделе «Обязанности Дилеров» содержались следующие условия: «Отпускная цена у Дилера должна быть выше, чем в прайс-листе Продавца на сумму расходов по транспортировке Товара» (пункт 4.2); «Снижение цены от прайс-листа завода допускается только при наличии конкуренции со стороны поставщиков импортного оборудования с обязательным предварительным согласованием с Продавцом» (пункт 4.3). При этом согласно пункту 5.1 дилерских договоров в случае нарушения условий в части пунктов 4.2 - 4.3 договоров общество «ВМЗ» вправе в одностороннем порядке «пересмотреть условия договора и размер скидки в сторону уменьшения со следующей поставки»; при повторном нарушении дилером указанных пунктов договоров общество «имеет право расторгнуть Дилерский договор в одностороннем порядке».

В качестве нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган указал на выявленный факт участия общества «ВМЗ», доля которого на рынке превышает 20 %, и его дилеров в запрещенном «вертикальном» соглашении, которое могло привести к установлению минимальной цены перепродажи технологического оборудования для промышленной стирки белья, в том числе промышленных стиральных и стирально-отжимных машин, а также к ограничению конкуренции на соответствующем товарном рынке.

В тоже время в качестве допустимых «вертикальных» соглашений могут быть признаны дилерские соглашения между

автопроизводителями/автодистрибьюторами и официальными дилерами, отвечающие всем положениям Кодекса поведения, регулирующего отдельные аспекты взаимоотношений между автопроизводителями/автодистрибьюторами, официальными дилерами и независимыми сервисными станциями в автомобильном секторе, разработанный Комитетом автопроизводителей Ассоциации европейского бизнеса и согласованный с ФАС России (далее — Кодекс поведения).

Согласно преамбуле Кодекса поведения, участники Комитета автопроизводителей Ассоциации Европейского Бизнеса, заявившие о присоединении к данному Кодексу поведения (далее - участники), обязуются придерживаться принципов надлежащего ведения бизнеса, установленных в данном Кодексе поведения.

Так, например, в соответствии с пунктом 7 Кодекса поведения участникам не следует устанавливать для официальных дилеров фиксированные цены перепродажи на реализуемую автомобильную продукцию, а также стоимость нормо-часа при выполнении негарантийного ремонта. Исключением являются лишь случаи установления максимальных цен перепродажи.

В соответствии с частью 1 статьи 12 Закона о защите конкуренции допускаются «вертикальные» соглашения в письменной форме (за исключением «вертикальных» соглашений между финансовыми организациями), если эти соглашения являются договорами коммерческой концессии.

Таким образом, исходя из приведенной нормы Закона о защите конкуренции, если «вертикальное» соглашение между правообладателем и пользователем, не являющимися финансовыми организациями, соответствует всем признакам договора коммерческой концессии и требованиям к нему, установленным в главе 54 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации, то такое «вертикальное» соглашение может быть признано допустимым.

Утверждено протоколом
Президиума ФАС России
от 17.02.2016 № 3

РАЗЪЯСНЕНИЕ № 3
ПРЕЗИДИУМА ФАС РОССИИ

«ДОКАЗЫВАНИЕ НЕДОПУСТИМЫХ СОГЛАШЕНИЙ (В ТОМ ЧИСЛЕ КАРТЕЛЕЙ) И СОГЛАСОВАННЫХ ДЕЙСТВИЙ НА ТОВАРНЫХ РЫНКАХ, В ТОМ ЧИСЛЕ НА ТОРГАХ»

Настоящие разъяснения определяют особенности выявления и доказывания недопустимых соглашений (в том числе картелей) и согласованных действий на товарных рынках, в том числе на торгах.

В соответствии с Законом о защите конкуренции одинаково недопустимыми являются как антиконкурентные соглашения, так и антиконкурентные согласованные действия.

Недопустимые соглашения

В соответствии с пунктом 18 статьи 4 Закона о защите конкуренции соглашение - договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме.

Таким образом, Закон о защите конкуренции содержит более широкое понятие соглашения, не ограниченное только понятием соглашения в форме гражданско-правового договора.

При этом, антиконкурентные соглашения являются правонарушением и поэтому не подлежат оценке с точки зрения соответствия требованиям, которые предъявляются гражданско-правовым законодательством к форме договоров (сделок).

Следовательно не соблюдение формы гражданско-правового договора не может расцениваться как свидетельство отсутствия недопустимого в соответствии с антимонопольным законодательством соглашения.

Статья 11 Закона о защите конкуренции содержит запреты на соглашения, ограничивающие конкуренцию и устанавливает признаки недопустимых соглашений.

Так, признаются картелем и запрещаются соглашения между хозяйствующими субъектами-конкурентами, то есть между хозяйствующими субъектами, осуществляющими продажу товаров на одном товарном рынке, или между хозяйствующими субъектами, осуществляющими приобретение товаров на одном товарном рынке, если такие соглашения приводят или могут привести к:

1) установлению или поддержанию цен (тарифов), скидок, надбавок (доплат) и (или) наценок;

2) повышению, снижению или поддержанию цен на торгах;

3) разделу товарного рынка по территориальному принципу, объему продажи или покупки товаров, ассортименту реализуемых товаров либо составу продавцов или покупателей (заказчиков);

4) сокращению или прекращению производства товаров;

5) отказу от заключения договоров с определенными продавцами или покупателями (заказчиками).

В соответствии с частью 2 статьи 11 Закона о защите конкуренции запрещаются «вертикальные» соглашения между хозяйствующими субъектами (за исключением «вертикальных» соглашений, которые признаются допустимыми в соответствии со статьей 12 Закона о защите конкуренции), если:

1) такие соглашения приводят или могут привести к установлению цены перепродажи товара, за исключением случая, если продавец устанавливает для покупателя максимальную цену перепродажи товара;

2) такими соглашениями предусмотрено обязательство покупателя не продавать товар хозяйствующего субъекта, который является конкурентом продавца. Данный запрет не распространяется на соглашения об организации покупателем продажи товаров под товарным знаком либо иным средством индивидуализации продавца или производителя.

Запрещаются также соглашения хозяйствующих субъектов, являющихся участниками оптового и (или) розничных рынков электрической энергии (мощности), организациями коммерческой инфраструктуры, организациями технологической инфраструктуры, сетевыми организациями, если такие соглашения приводят к манипулированию ценами на оптовом и (или) розничных рынках электрической энергии (мощности).

Согласно части 4 статьи 11 Закона о защите конкуренции запрещаются иные соглашения между хозяйствующими субъектами (за исключением «вертикальных» соглашений, которые признаются допустимыми в соответствии со статьей 12 Закона о защите конкуренции), если установлено, что такие соглашения приводят или могут привести к ограничению конкуренции. К таким соглашениям могут быть отнесены, в частности, соглашения:

1) о навязывании контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора (необоснованные требования о передаче финансовых средств, иного имущества, в том числе имущественных прав, а также согласие заключить договор при условии внесения в него положений относительно товаров, в которых контрагент не заинтересован, и другие требования);

2) об экономически, технологически и иным образом не обоснованном установлении хозяйствующим субъектом различных цен (тарифов) на один и тот же товар;

3) о создании другим хозяйствующим субъектам препятствий доступу на товарный рынок или выходу из товарного рынка;

4) об установлении условий членства (участия) в профессиональных и иных объединениях.

Согласно части 5 статьи 11 Закона о защите конкуренции физическим лицам, коммерческим организациям и некоммерческим организациям запрещается осуществлять координацию экономической деятельности хозяйствующих субъектов, если такая координация приводит к любому из последствий, которые указаны в частях 1-3 указанной статьи, которые не могут быть признаны допустимыми в соответствии со статьями 12 и 13 Закона о защите конкуренции или которые не предусмотрены федеральными законами.

Хозяйствующий субъект вправе представить доказательства того, что заключенные им соглашения, предусмотренные частями 2-4 статьи 11 Закона о защите конкуренции, могут быть признаны допустимыми в соответствии со статьей 12 или частью 1 статьи 13 Закона о защите конкуренции.

Требования статьи 11 Закона о защите конкуренции не распространяются на соглашения о предоставлении и (или) об отчуждении права использования результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации юридического лица, средства индивидуализации продукции, работ или услуг.

Недопустимые согласованные действия

В соответствии со статьей 8 Закона о защите конкуренции согласованными действиями могут быть признаны действия хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на одном товарном рынке и являющихся конкурентами, при отсутствии соглашения, если такие действия одновременно отвечают следующим критериям:

1) результат таких действий соответствует интересам каждого из указанных хозяйствующих субъектов;

2) действия заранее известны каждому из участвующих в них хозяйствующих субъектов в связи с публичным заявлением одного из них о совершении таких действий;

3) действия каждого из указанных хозяйствующих субъектов вызваны действиями иных хозяйствующих субъектов, участвующих в согласованных действиях, и не являются следствием обстоятельств, в равной мере влияющих на все хозяйствующие субъекты на соответствующем товарном рынке.

Такими обстоятельствами, в частности, могут быть изменение регулируемых тарифов, изменение цен на сырье, используемое для производства товара, изменение цен на товар на мировых товарных рынках, существенное изменение спроса на товар в течение не менее чем один год или в течение срока существования соответствующего товарного рынка, если этот срок составляет менее чем один год.

Запреты на согласованные действия предусмотрены в статье 11¹ Закона о защите конкуренции.

Так, согласно части 1 статьи 11¹ Закона о защите конкуренции запрещаются согласованные действия хозяйствующих субъектов-конкурентов, если такие согласованные действия приводят к:

1) установлению или поддержанию цен (тарифов), скидок, надбавок (доплат) и (или) наценок;

2) повышению, снижению или поддержанию цен на торгах;

3) разделу товарного рынка по территориальному принципу, объему продажи или покупки товаров, ассортименту реализуемых товаров либо составу продавцов или покупателей (заказчиков);

4) сокращению или прекращению производства товаров;

5) отказу от заключения договоров с определенными продавцами или покупателями (заказчиками), если такой отказ прямо не предусмотрен федеральными законами.

Запрещаются согласованные действия хозяйствующих субъектов, являющихся участниками оптового и (или) розничных рынков электрической энергии (мощности), организациями коммерческой инфраструктуры, организациями технологической инфраструктуры, сетевыми организациями, если такие согласованные действия приводят к манипулированию ценами на оптовом и (или) розничных рынках электрической энергии (мощности).

В соответствии с частью 3 статьи 11¹ Закона о защите конкуренции запрещаются иные, не предусмотренные частями 1 и 2 указанной статьи, согласованные действия хозяйствующих субъектов-конкурентов, если установлено, что такие согласованные действия приводят к ограничению конкуренции. К таким согласованным действиям могут быть отнесены действия по:

1) навязыванию контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора (необоснованные требования о передаче финансовых средств, иного имущества, в том числе имущественных прав, а также согласие заключить договор при условии внесения в него положений относительно товаров, в которых контрагент не заинтересован, и другие требования);

2) экономически, технологически и иным образом не обоснованному установлению хозяйствующим субъектом различных цен (тарифов) на один и тот же товар;

3) созданию другим хозяйствующим субъектам препятствий доступу на товарный рынок или выходу из товарного рынка.

Согласно части 4 статьи 11¹ Закона о защите конкуренции хозяйствующий субъект вправе представить доказательства того, что осуществленные им согласованные действия, предусмотренные частями 1-3 статьи 11¹ Закона о защите конкуренции, могут быть признаны допустимыми в соответствии с частью

1 статьи 13 Закона о защите конкуренции.

Указанные в статье 11^1 Закона о защите конкуренции запреты не распространяются на согласованные действия хозяйствующих субъектов, совокупная доля которых на товарном рынке не превышает двадцать процентов и при этом доля каждого из которых на товарном рынке не превышает восемь процентов.

Положения статьи 11^1 указанного закона не распространяются на согласованные действия хозяйствующих субъектов, входящих в одну группу лиц, если одним из таких хозяйствующих субъектов в отношении другого хозяйствующего субъекта установлен контроль или если такие хозяйствующие субъекты находятся под контролем одного лица.

Особенности доказывания недопустимых соглашений (в том числе картелей) и согласованных действий на товарных рынках, в том числе на торгах

При доказывании антиконкурентных соглашений и согласованных действий могут использоваться прямые и косвенные доказательства.

Прямыми доказательствами наличия антиконкурентного соглашения могут быть письменные доказательства, содержащие волю лиц, направленную на достижение соглашения: непосредственно соглашения; договоры в письменной форме; протоколы совещаний (собраний); переписка участников соглашения, в том числе в электронном виде.

Факт заключения антиконкурентного соглашения может быть установлен как на основании прямых доказательств так и совокупности косвенных доказательств.

На практике к таким косвенным доказательствам обычно относятся:

- отсутствие экономического обоснования поведения одного из участников соглашения, создающего преимущества для другого участника соглашения, не соответствующего цели осуществления предпринимательской деятельности – получению прибыли;
- заключение договора поставки (субподряда) победителем торгов с одним из участников торгов, отказавшимся от активных действий на самих торгах;
- использование участниками торгов одного и того же IP-адреса (учетной записи) при подаче заявок и участии в электронных торгах;
- фактическое расположение участников соглашения по одному и тому же адресу;
- оформление сертификатов электронных цифровых подписей на одно и то же физическое лицо;
- формирование документов для участия в торгах разных хозяйствующих субъектов одним и тем же лицом;
- наличие взаиморасчетов между участниками соглашения,

свидетельствующее о наличии взаимной заинтересованности в результате реализации соглашения.

Так, Арбитражный суд Северо-Западного округа в постановлении от 23.04.2015 № А42-2564/2014 по делу об оспаривании решения антимонопольного органа делает вывод о том, что для констатации антиконкурентного соглашения необходимо проанализировать ряд косвенных доказательств, сопоставив каждое из них с другими и не обременяя процесс доказывания обязательным поиском хотя бы одного прямого доказательства. По итогам доказывания совокупность косвенных признаков соглашения и (или) согласованных действий (при отсутствии доказательств обратного) может сыграть решающую роль.

В качестве доказательств могут использоваться документы и материалы, полученные с соблюдением требований к порядку и оформлению их получения.

Исходя из положений статьи 89 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в качестве доказательств в суд могут быть предоставлены любые документы и материалы, если они содержат сведения об обстоятельствах, имеющих значение для правильного разрешения спора, и такие документы и материалы могут содержать сведения, зафиксированные как в письменной, так и в иной форме.

При доказывании совершения незаконных действий, к которым относятся антиконкурентные соглашения и согласованные действия, копии документов и материалов (в том числе распечатки сообщений электронной почты, информации с жестких дисков и иных носителей, сами носители информации) могут быть заверены соответствующим органом, который получил (в том числе изъял) в ходе проведенной на основании закона проверки названные документы и материалы с соблюдением требований к порядку и оформлению получения (изъятия) доказательства, что будет отвечать требованиям части 2 статьи 50 Конституции Российской Федерации и части 3 статьи 64 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Проведение анализа состояния конкуренции на товарном рынке.

Анализ состояния конкуренции на товарном рынке является одним из этапов доказывания нарушения антимонопольного законодательства. Результаты проведенного анализа также являются доказательствами по делу.

В соответствии с пунктом 5 части 3 статьи 41 Закона о защите конкуренции в решении по делу о нарушении антимонопольного законодательства должны содержаться выводы по делам о нарушении антимонопольного законодательства, сделанные на основе обстоятельств, установленных в ходе проведенного антимонопольным органом анализа состояния конкуренции.

Положениями части 5^1 статьи 45 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган проводит анализ состояния

конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства.

Согласно части 2 статьи 23 Закона о защите конкуренции федеральный антимонопольный орган утверждает порядок проведения анализа состояния конкуренции в целях установления доминирующего положения хозяйствующего субъекта и выявления иных случаев недопущения, ограничения или устранения конкуренции.

В настоящее время порядок проведения анализа состояния конкуренции в целях установления доминирующего положения хозяйствующего субъекта и выявления иных случаев недопущения, ограничения или устранения конкуренции утвержден приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» (далее – Порядок).

Согласно части 4 статьи 45^1 Закона о защите конкуренции результаты анализа состояния конкуренции, проведенного в порядке, установленном федеральным антимонопольным органом, относятся к письменным доказательствам по делу о нарушении антимонопольного законодательства.

Одним из способов получения доказательств является проведение проверок антимонопольным органом.

Поверки проводятся в целях осуществления контроля за соблюдением антимонопольного законодательства. Антимонопольные органы проводят плановые и внеплановые проверки в форме выездных и документарных проверок.

Проверяемое лицо уведомляется о проведении плановой проверки не позднее чем за три рабочих дня до начала ее проведения посредством направления копии приказа руководителя антимонопольного органа о проведении проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или иным доступным способом. Проверяемое лицо уведомляется о проведении внеплановой проверки не менее чем за двадцать четыре часа до начала ее проведения любым доступным способом.

Особенностью проверок на предмет соблюдения требований о запрете антиконкурентных соглашений является то, что предварительное уведомление проверяемого лица о начале проведения внеплановой проверки не допускается.

По результатам проверки составляется акт проверки в двух экземплярах, один из которых вручается или направляется по почте заказным письмом с уведомлением о вручении проверяемому лицу или его представителю.

В акте проверки указываются обстоятельства, имеющие отношение к проводимой проверке, и признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Акт проверки является одним из доказательств по делу о нарушении антимонопольного законодательства.

При оформлении доказательств по делу о нарушении антимонопольного

законодательства следует иметь в виду, что в качестве таковых не обязательно могут быть только оригиналы соответствующих документов.

Так в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 12.11.2013 № 18002/12 отмечается, что непредставление подлинных документов, подтверждающих совершение запрещенных действий, и (или) надлежащим образом заверенных копий не может быть само по себе основанием для вывода о недоказанности их совершения.

Проверка может быть проведена не только в рамках возбужденного дела о нарушении антимонопольного законодательства, но и до его возбуждения, поскольку частью 2 статьи 39 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что основанием для возбуждения и рассмотрения антимонопольным органом дела о нарушении антимонопольного законодательства является, в том числе результат проверки, при проведении которой выявлены признаки нарушения антимонопольного законодательства. Указанная позиция соответствует выводам, изложенным в определении Верховного суда Российской Федерации от 24.10.2014 № 305-КГ14-1951 по делу № А40-47885/2013.

Осмотр территории, помещений (за исключением жилища проверяемого лица), документов и предметов проверяемого лица.

В рамках проведения проверки одним из процессуальных действий в целях выяснения обстоятельств, имеющих значение для полноты проверки, является осмотр территории, помещений (за исключением жилища проверяемого лица), документов и предметов проверяемого лица.

В осуществлении осмотра вправе участвовать проверяемое лицо, его представитель, а также иные привлекаемые антимонопольным органом к участию в проверке лица. Осмотр осуществляется в присутствии не менее чем двух понятых. В качестве понятых могут быть вызваны любые не заинтересованные в исходе дела физические лица. Не допускается участие в качестве понятых должностных лиц антимонопольных органов. В случае, если для осуществления осмотра требуются специальные познания, к его проведению по инициативе антимонопольного органа могут привлекаться специалисты и (или) эксперты.

В необходимых случаях при осуществлении осмотра производятся фото- и киносъемка, видеозапись, снимаются копии с документов.

По результатам осуществления осмотра составляется протокол, который также является доказательством по делу о нарушении антимонопольного законодательства.

Истребование документов и информации при проведении проверки.

Должностные лица антимонопольного органа, проводящие проверку, вправе истребовать у проверяемого лица необходимые для проведения проверки документы и информацию.

Истребуемые документы представляются в виде копий, заверенных в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

Отказ проверяемого лица от представления запрашиваемых при проведении

проверки документов и информации или непредставление их в установленный срок является основанием для привлечения такого лица к административной ответственности в соответствии с частью 5 статьи 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающей ответственность в виде административного штрафа для граждан в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч пятисот рублей; для должностных лиц - от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей; для юридических лиц - от пятидесяти до пятисот тысяч рублей.

Утверждено протоколом
Президиума ФАС России
от 17.02.2016 № 3

РАЗЪЯСНЕНИЕ № 4
ПРЕЗИДИУМА ФАС РОССИИ

«СОГЛАШЕНИЯ В ИННОВАЦИОННЫХ И ВЫСОКОТЕХНОЛОГИЧНЫХ СФЕРАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ»

Настоящие разъяснения направлены на уточнение практики применения антимонопольного законодательства к соглашениям хозяйствующих субъектов, достигнутых в инновационных и высокотехнологичных сферах деятельности.

Основные положения

Инновационная деятельность, равно как и деятельность в высокотехнологичных сферах, является одним из экономически благоприятных инструментов развития рыночной экономики страны.

В соответствии с частью 2 статьи 6 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) под инновационной деятельностью понимается деятельность, приводящая к созданию нового невзаимозаменяемого товара или нового взаимозаменяемого товара при снижении расходов на его производство и (или) улучшение его качества.

Соглашения в указанных сферах деятельности служат достижению цели наиболее комплексного и прогрессивного развития тех или иных отраслей экономики. Таким образом, указанные соглашения призваны выполнять ряд важнейших задач, стоящих перед государством.

Закон о защите конкуренции устанавливает безусловный запрет в отношении наиболее опасных для конкуренции и интересов участников товарного рынка соглашений, предусмотренных частью 1 статьи 11 указанного Закона.

Между тем, статьей 13 Закона о защите конкуренции определены исключения, в соответствии с которыми действия (бездействие), соглашения и согласованные действия хозяйствующих субъектов могут быть признаны допустимыми.

Общие исключения

Согласно части 1 статьи 13 Закона о защите конкуренции для признания действий (соглашений, сделок) допустимыми необходимо наличие ряда условий. В частности, действия (соглашения, сделки):

1) не должны создавать возможность для отдельных лиц устранить

конкуренцию на соответствующем товарном рынке;

2) не должны накладывать на их участников или третьих лиц ограничения, не соответствующие достижению целей таких действий (соглашений);

а также если результатом действий (соглашений, сделок) является или может являться:

- совершенствование производства, реализации товаров или стимулирование технического, экономического прогресса либо повышение конкурентоспособности товаров российского производства на мировом товарном рынке;

- получение покупателями преимуществ (выгод), соразмерных преимуществам (выгодам), полученным хозяйствующими субъектами в результате действий (бездействия).

Из буквального толкования части 1 статьи 13 Закона о защите конкуренции следует, что хозяйствующие субъекты могут рассчитывать на признание их действий (соглашений) допустимыми при обязательном установлении указанных условий и достижении (возможности достижения) результатов в совокупности.

Таким образом, соглашения хозяйствующих субъектов в инновационных или высокотехнологичных сферах деятельности могут быть признаны антимонопольным органом допустимыми согласно указанным исключениям.

Следует отметить, что согласно части 6 статьи 11 Закона о защите конкуренции хозяйствующий субъект вправе представить доказательства того, что заключенные им соглашения, предусмотренные частями 2 - 4 указанной статьи, могут быть признаны допустимыми в соответствии со статьей 12 или с частью 1 статьи 13 Закона о защите конкуренции.

Относительно «вертикальных» соглашений в инновационных и высокотехнологичных сферах деятельности, следует отметить, что такие соглашения могут быть признаны допустимыми также в соответствии с критериями допустимости, установленными статьей 12 Закона о защите конкуренции.

В частности, в соответствии с частью 2 статьи 12 Закона о защите конкуренции (в редакции Федерального закона от 05.10.2015 № 275-ФЗ) «вертикальные» соглашения между хозяйствующими субъектами признаются допустимыми (за исключением «вертикальных» соглашений между финансовыми организациями), доля каждого из которых на товарном рынке товара, являющегося предметом «вертикального» соглашения, не превышает двадцать процентов (часть 2 статьи 12 Закона о защите конкуренции).

Таким образом, для определения допустимости «вертикального» соглашения в соответствии с частью 2 статьи 12 Закона о защите конкуренции доли сторон такого соглашения следует определять в отношении товара, являющегося предметом «вертикального» соглашения, на каждом из рынков, на которых осуществляется реализация, приобретение и перепродажа такого товара сторонами данного соглашения.

Определение географических, продуктовых границ товарного рынка, расчет долей хозяйствующих субъектов на товарном рынке осуществляются в соответствии с Порядком проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденным приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220.

Следовательно, если доля хотя бы одной из сторон «вертикального» соглашения на товарном рынке товара, являющегося предметом соглашения, превышает двадцать процентов, то к такому «вертикальному» соглашению могут быть применены антимонопольные требования и запреты, указанные в частях 2 и 4 статьи 11 Закона о защите конкуренции.

Специальные исключения

Отдельные исключения в отношении соглашений между хозяйствующими субъектами утверждены постановлениями Правительства Российской Федерации.

Так, в соответствии с Общими исключениями в отношении соглашений между хозяйствующими субъектами о совместных научных исследованиях и совместном использовании полученных научных и (или) научно-технических результатов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 16.07.2009 № 583, названные исключения применяются к соглашениям, заключенным между хозяйствующими субъектами, предметом которых является проведение совместных научных исследований, направленных на разработку новых товаров или технологических процессов, а также совместное использование полученных научных и (или) научно-технических результатов.

Между тем, не могут быть признаны допустимыми любые условия указанных соглашений, в силу которых расходы хозяйствующих субъектов - сторон соглашения на совместные научные исследования не относятся к расходам на научно-исследовательскую и опытно-конструкторскую деятельность.

В целях обеспечения конкуренции соглашение между хозяйствующими субъектами о совместных научных исследованиях и совместном использовании полученных научных и (или) научно-технических результатов должно предусматривать условия, позволяющие определить права сторон на использование научных и (или) научно-технических результатов, полученных при совместных научных исследованиях.

Также следует отметить, что в соответствии с частью 1 статьи 35 Закона о защите конкуренции хозяйствующие субъекты, имеющие намерение достичь соглашения, которое может быть признано допустимым, вправе обратиться в антимонопольный орган с заявлением о проверке соответствия проекта соглашения в письменной форме требованиям антимонопольного законодательства.

Приказом ФАС России от 18.06.2007 № 168 утвержден Перечень документов и сведений, представляемых в антимонопольный орган при представлении заявления в соответствии со статьей 35 Закона о защите

конкуренции хозяйствующими субъектами, имеющими намерение заключить соглашение.

Дело о нарушении антимонопольного законодательства не может быть возбуждено при заключении и исполнении хозяйствующими субъектами соглашения, в отношении которого антимонопольным органом было вынесено решение о соответствии такого соглашения требованиям антимонопольного законодательства.

Утверждено протоколом
Президиума ФАС России
от 24.02.2016 № 4

РАЗЪЯСНЕНИЕ № 5
ПРЕЗИДИУМА ФАС РОССИИ

«ОЦЕНКА ДОПУСТИМОСТИ СПОСОБОВ ВЕДЕНИЯ БИЗНЕСА СУБЪЕКТАМИ, ЗАНИМАЮЩИМИ ДОМИНИРУЮЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ НА РЫНКЕ»

Настоящие разъяснения определяют случаи и критерии оценки допустимости способов ведения бизнеса субъектами, занимающими доминирующее положение на рынке.

Осуществление предпринимательской деятельности юридическим лицом, занимающим доминирующее положение на товарном рынке, связано с высокими антимонопольными рисками, в связи с тем, что наличие доминирующего положения у хозяйствующего субъекта позволяет ему оказывать существенное влияние на условия обращения товаров и на состояние конкурентной среды на товарном рынке. В этой связи особую значимость приобретает вопрос о необходимости обеспечения добросовестности действий данных лиц. Эта задача решается путем установления запретов на совершение действий, выходящих за пределы допустимого поведения.

В соответствии с частью 1 статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребление доминирующим положением на рынке.

Частью 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) установлен запрет на злоупотребление хозяйствующим субъектом своим доминирующим положением на товарном рынке.

В постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» указывается на то, что при оценке определенного действия (бездействия) как злоупотребления доминирующим положением следует учитывать положения части 2 статьи 10, части 1 статьи 13 Закона о защите конкуренции и, в частности, определять, были совершены данные действия в допустимых пределах осуществления гражданских прав либо ими налагаются на контрагентов неразумные ограничения или ставятся необоснованные условия реализации контрагентами своих прав.

В мировой практике используются аналогичные принципы, такие как принцип разумности (разумного подхода) и принцип пропорциональности.

Антимонопольное законодательство, следуя мировому опыту, устанавливает случаи и критерии допустимости некоторых действий (бездействия), запрещенных антимонопольным законодательством в качестве злоупотребления хозяйствующим субъектом своим доминирующим положением, согласно которому одни запрещенные по общему правилу формы действий (бездействия) монополистов являются недопустимыми, а другие формы запрещенных действий (бездействия) могут быть признаны допустимыми.

Согласно части 1 статьи 13 Закона о защите конкуренции допустимыми могут быть признаны следующие действия, указанные в части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции:

- экономически или технологически не обоснованные сокращение или прекращение производства товара (пункт 4 части 1);

- создание дискриминационных условий (пункт 8 части 1);

- создание препятствий доступу на товарный рынок или выходу из товарного рынка (пункт 9 части 1);

- манипулирование ценами на оптовом и (или) розничных рынках электрической энергии (мощности) (пункт 11 части 1).

Законом о защите конкуренции предусмотрены условия признания указанных действий допустимыми, а именно:

1) если такими действиями (бездействием) не создается возможность для отдельных лиц устранить конкуренцию на соответствующем товарном рынке,

2) не налагаются на их участников или третьих лиц ограничения, не соответствующие достижению целей таких действий (бездействия), если результатом таких действий является или может являться:

- совершенствование производства, реализации товаров или стимулирование технического, экономического прогресса либо повышение конкурентоспособности товаров российского производства на мировом товарном рынке;

- получение покупателями преимуществ (выгод), соразмерных преимуществам (выгодам), полученным хозяйствующими субъектами в результате действий (бездействия).

Хозяйствующие субъекты могут рассчитывать на признание их действий (соглашений) допустимыми при обязательном установлении указанных условий и достижении (возможности достижения) результатов в совокупности.

Кроме того, исходя из положений части 2 статьи 6 Закона о защите конкуренции цена товара не может быть признана монопольно высокой, если она установлена доминирующим хозяйствующим субъектом на товар, являющийся результатом инновационной деятельности, то есть деятельности, приводящей к созданию нового невзаимозаменяемого товара или нового взаимозаменяемого товара при снижении расходов на его производство и (или) улучшение его

качества, при соблюдении общих условий, предусмотренных частью 1 статьи 13 Закона о защите конкуренции, указанных выше.

Поскольку перечень запретов, злоупотребления доминирующим положением, предусмотренный частью 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, не является исчерпывающим, то могут быть признаны допустимыми также действия, которые прямо не поименованы в статье 10 Закона о защите конкуренции, если в отношении них выполняются условия, предусмотренные частью 1 статьи 13 Закона о защите конкуренции.

Допустимыми также признаются действия, если обязанность их совершения прямо предусмотрена 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.

Примером допустимых действий является поведение, соответствующее **правилам недискриминационного доступа к услугам естественных монополий**, утверждаемым Правительством Российской Федерации в соответствии с частью 3 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

Так, в настоящее время действуют:

• Правила недискриминационного доступа к услугам:

- по передаче электрической энергии и оказания этих услуг;

- по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике и оказания этих услуг;

- администратора торговой системы оптового рынка и оказания этих услуг;

• Правила технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электроэнергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам, к электрическим сетям;

• Правила обеспечения недискриминационного доступа к услугам субъектов естественных монополий по транспортировке нефти (нефтепродуктов) по магистральным трубопроводам в Российской Федерации;

• Правила обеспечения доступа к услугам субъектов естественных монополий в аэропортах.

Реализация правил недискриминационного доступа существенно упростила доступ потребителей к естественно-монопольным товарам и услугам, сокращая число антимонопольных нарушений в этих сферах.

Так, например, в результате применения Правил обеспечения доступа к услугам субъектов естественных монополий в аэропортах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22.07.2009 № 599, антимонопольный орган при рассмотрении дела о нарушении ОАО «МАВ» пунктов 6, 8 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции пришел к выводу о том, что в нарушение указанных Правил ОАО «МАВ» не установило единых цен

на услуги по использованию объектов инфраструктуры аэропорта, а также не раскрыло соответствующую информацию в сети Интернет.

Соглашаясь с данным выводом антимонопольного органа, суды пришли к выводу, что в материалах дела не имеется доказательств наличия общедоступного перечня услуг по использованию инфраструктуры аэропорта, цен (тарифов, сборов) за каждую услугу, сведений о единице измерения услуги и единой для всех потребителей услуг по использованию инфраструктуры аэропорта методики (формулы) расчёта общей стоимости услуг, применяемой в фактически сложившихся с такими потребителями (операторами) отношениях.

С учётом положений пунктов 6, 8 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции суды поддержали довод антимонопольного органа о том, что ОАО «МАВ» установило для операторов цену (сбор, тариф) за пользование объектами инфраструктуры аэропорта без надлежащего экономического и/или технологического обоснования, создав при этом дискриминационные условия для операторов, осуществляющих деятельность на территории аэропорта «Владивосток».

Следует также обратить внимание, что с 5 января 2016 года статья 10 Закона о защите конкуренции дополнена тремя новыми частями (Федеральный закон от 05.10.2015 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»), в соответствии с которыми Правительство Российской Федерации вправе утверждать правила недискриминационного доступа к товарам, производимым и (или) реализуемым хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение и не являющимся субъектом естественной монополии, доля которого на соответствующем товарном рынке составляет более 70 процентов, в случае выявления факта злоупотребления доминирующим положением, установленного вступившим в законную силу решением антимонопольного органа.

Одновременно следует обратить внимание на особое требование для хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение и являющихся финансовыми организациями, поднадзорными Центральному банку Российской Федерации. Так, правила недискриминационного доступа к услугам таких организаций утверждаются федеральным антимонопольным органом по согласованию с Центральным банком Российской Федерации.

С целью определенности Правил недискриминационного доступа установлены требования к их содержанию. Так в Правилах должны быть указаны:

1) перечень товаров, к которым предоставляется недискриминационный доступ;

2) перечень информации, позволяющей обеспечить возможность сопоставления участниками соответствующего товарного рынка условий обращения товаров на товарном рынке, а также иной необходимой для доступа на товарный рынок и (или) обращения товаров на товарном рынке существенной

информации;

3) порядок раскрытия информации, указанной в пункте 2, в том числе о товарах, стоимости этих товаров или принципах определения цены товара и его оплаты, возможном объеме производства или реализации этих товаров, технических и технологических возможностях предоставления этих товаров;

4) существенные условия договоров и (или) типовые договоры о предоставлении доступа к товарам;

5) порядок определения потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, установления минимального уровня их обеспечения и очередности предоставления доступа к товарам в случае невозможности удовлетворения в полном объеме потребностей в товаре с учетом необходимости защиты прав и законных интересов граждан, обеспечения безопасности государства, охраны природы и культурных ценностей.

Предусмотрена возможность включения в эти Правила условия об обязательной продаже товара на торгах.

Таким образом, при совершении действий хозяйствующими субъектами, занимающими доминирующее положение, в рамках правил недискриминационного доступа, антимонопольным органом такие действия будут признаны допустимыми.

Одним из способов признания действий хозяйствующего субъекта в качестве допустимых способов ведения бизнеса является **утверждение доминирующим на товарном рынке хозяйствующим субъектом правил торговой практики**, что способствует открытости доминирующей компании для контрагентов и служит превентивным элементом возможных злоупотреблений, в том числе в форме создания дискриминационных условий для потребителей. Основным плюсом внедрения этого механизма служит минимизация антимонопольных рисков, связанных с неблагоприятными последствиями юридической ответственности, поскольку имущественные санкции за антимонопольные правонарушения существенно влияют на экономическое положение хозяйствующего субъекта.

Правила торговой практики представляют собой документ, определяющий основные принципы реализации товара доминирующим на товарном рынке хозяйствующим субъектом.

Правила торговой практики и надлежащая их реализация могут являться частью механизма предупреждения нарушения антимонопольного законодательства, касающегося как внутренних процедур деятельности хозяйствующего субъекта, так и его внешнего взаимодействия.

Следует обратить внимание, что принятие хозяйствующими субъектами торговых практик и направление подобных торговых практик в ФАС России носит добровольный характер (по самостоятельной инициативе хозяйствующего субъекта).

Если хозяйствующий субъект, занимающий доминирующее положение

направляет в федеральный антимонопольный орган на рассмотрение утвержденные правила торговой практики, и федеральный антимонопольный орган подтверждает соответствие положений правил антимонопольному законодательству, то действия хозяйствующего субъекта прямо предусмотренные правилами торговой практики не могут быть признаны нарушением антимонопольного законодательства.

В тоже время, в случае, если хозяйствующий субъект, занимающий доминирующее положение совершает действия противоречащие Закону о защите конкуренции, то такие действия могут быть оценены антимонопольным органом на предмет нарушения статьи 10 Закона о защите конкуренции.

Так, например, при рассмотрении заявления на действия доминирующего хозяйствующего субъекта, выразившиеся в отказе в заключении договора, не соответствующем положениям правил торговой практики, утвержденных хозяйствующим субъектом и рассмотренных федеральным антимонопольным органом, такие действия могут быть оценены на предмет нарушения пункта 5 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

Ряд торговых практик были приняты хозяйствующими субъектами по предписаниям ФАС России в рамках рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства.

Хозяйствующему субъекту, занимающему доминирующее положение на товарном рынке, важно добросовестно соблюдать правила торговой практики, не дискриминировать контрагентов, не злоупотреблять правами при проведении проверок в отношении потенциальных и действующих контрагентов.

Кроме того, важно не только наличие самих правил торговой практики, но и их содержание, в том числе наличие прозрачных недискриминационных критериев отбора контрагентов и условий сотрудничества с ними, наличие правил в доступе для неограниченного круга лиц, а также исполнение доминирующим хозяйствующим субъектом данных правил.

Процесс отбора контрагентов должен быть изложен детально, с раскрытием всех возможных стадий рассмотрения заявок о сотрудничестве (о заключении договора), раскрытием информации о лицах (должностях), которые влияют на принятие решений, принимают решения, входят в комиссию по рассмотрению заявок (при наличии), о предельном сроке рассмотрения таких заявок, о сроках рассмотрения заявок на каждой стадии проверки, о возможности продления сроков проверки на каждой стадии с обоснованием возможных причин.

Наличие и соблюдение хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение, детально изложенного процесса рассмотрения заявок о заключении договоров и заявок (предложений) о покупке товаров значительно снижает антимонопольные риски. **Кроме этого, прозрачность взаимодействия с контрагентами** также свидетельствует о добропорядочности и открытости хозяйствующего субъекта, и, как следствие, снижает антимонопольные риски, которые выражаются в возможности привлечения к административной

ответственности за нарушение антимонопольного законодательства.

Рекомендации при разработке и внедрении правил торговой практики:

1) Правила торговой практики могут предусматривать:

- процесс отбора контрагентов (данный процесс должен быть изложен детально, с раскрытием всех возможных стадий рассмотрения заявок о сотрудничестве (о заключении договора), раскрытием информации о лицах (должностях), которые влияют на принятие решений, принимают решения, входят в комиссию по рассмотрению заявок (при наличии), о предельном сроке рассмотрения таких заявок, о сроках рассмотрения заявок на каждой стадии проверки, о возможности продления сроков проверки на каждой стадии с обоснованием возможных причин);

- процесс работы с контрагентами, а также коммерческие условия, включающие объемы поставок, ассортимент товаров, условия формирования цены, условия оплаты, условия предоставления скидок и премий;

- порядок и исчерпывающий перечень оснований прекращения работы хозяйствующего субъекта, занимающего доминирующее положение и иные положения;

- порядок делопроизводства хозяйствующего субъекта, занимающего доминирующее положение, отражающий указанные процессы работы с контрагентами.

2) При утверждении и реализации правил торговой практики недопустимо создание дискриминационных условий, то есть условий, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами, при применении правил торговой практики при отборе потенциальных контрагентов или при работе с действующими контрагентами, а также иное злоупотребление доминирующим положением.

3) Правила торговой практики, разработанные иностранной компанией с учетом международных практик, применяемых на территории Российской Федерации в отношении хозяйствующих субъектов, являющихся резидентами Российской Федерации, не должны противоречить требованиям российского законодательства.

4) При внесении хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение, изменений в правила торговой практики возможно предусмотреть переходный период вступления измененных положений в силу и надлежащим образом предупредить о таких изменениях контрагентов.

5) Правила торговой практики хозяйствующего субъекта, занимающего доминирующее положение, должны быть опубликованы в открытом доступе для неопределенного круга лиц в телекоммуникационной сети Интернет.

Утверждено протоколом
Президиума ФАС России
от 25.05.2016 № 7

РАЗЪЯСНЕНИЕ № 6
ПРЕЗИДИУМА ФАС РОССИИ

«ДОКАЗЫВАНИЕ И РАСЧЕТ УБЫТКОВ, ПРИЧИНЕННЫХ НАРУШЕНИЕМ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА»

Настоящие разъяснения определяют особенности доказывания и расчета убытков, причиненных нарушением антимонопольного законодательства.

Настоящие разъяснения носят рекомендательный характер.

В соответствии частью 3 статьи 37 Федерального закона «О защите конкуренции» лица, права и интересы которых нарушены в результате нарушения антимонопольного законодательства, вправе обратиться в установленном порядке в суд, арбитражный суд с исками, в том числе с исками о восстановлении нарушенных прав, возмещении убытков, включая упущенную выгоду, возмещении вреда, причиненного имуществу.

Обоснованный (в том числе документально) расчет убытков может быть предоставлен лицами, участвующими в деле о нарушении антимонопольного законодательства.

Согласно части 1 статьи 15 Гражданского кодекса Российской Федерации лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, если законом или договором не предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере.

Гражданское законодательство подразделяет убытки на реальный ущерб и упущенную выгоду.

Принципиальное отличие реального ущерба от упущенной выгоды состоит в том, что первый представляет собой расходы на восстановление права, т. е. фактически понесенные затраты или затраты будущего периода, а второй – сумму дохода, который пострадавший субъект неминуемо должен был получить, но из-за противоправного поведения другого лица не получил. Следует отметить, что реальный ущерб включает в себя как расходы, которые уже произведены пострадавшим лицом, так и расходы, которые такому лицу только предстоит произвести для восстановления нарушенного права. Такого рода предстоящие доходы следует отличать от упущенной выгоды. При взыскании расходов, которые лицо должно будет понести для восстановления нарушенного права (будущих расходов), суды исходят из того, что необходимость таких расходов и их предполагаемый размер должны быть подтверждены обоснованным расчетом, доказательствами, в качестве которых могут быть представлены смета (калькуляция) затрат на устранение недостатков товаров, работ, услуг, договор,

определяющий размер ответственности за нарушение обязательств, и т.п. Также следует отметить, что реальный ущерб может быть выражен в утрате имущества или в его повреждении (например, разрушение объекта капитального строительства в связи с воздействием температурно-влажностного режима по причине отказа теплосетевой организации в его подключении к системам теплоснабжения и др.).

Таким образом, ущерб (убытки) определяется исходя из характера последствий совершенного правонарушения, а не из его содержания. Одно и то же нарушение (например, отказ в поставке товара, предоставлении услуги) может вызвать различные последствия (уменьшение объема производства, снижение качества продукции и др.). Для взыскания убытков с нарушителя антимонопольного законодательства истец должен доказать:

1. факт нарушения антимонопольного законодательства;
2. факт наличия убытков (включая их величину);
3. причинно-следственную связь между нарушением антимонопольного законодательства и причиненными убытками.

При этом отсутствие доказательств хотя бы по одному из названных обстоятельств может привести к отказу в удовлетворении иска.

Следует отметить, что важным вспомогательным инструментом в данном случае выступает решение антимонопольного органа по делу о нарушении антимонопольного законодательства, подтверждающее нарушение антимонопольного законодательства. Такое решение существенным образом облегчает бремя доказывания самого правонарушения[27], но не снижает требований к доказыванию истцом самого факта причинения убытков и наличия причинно-следственной связи.

В правоприменительной практике используются различные экономические методики для расчета убытков, возникших вследствие нарушений антимонопольного законодательства.

Так, в качестве примера целесообразно привести дело о взыскании упущенной выгоды, вызванной необоснованным прекращением ответчиком поставки сырья[28].

Факт нарушения антимонопольного законодательства был ранее подтвержден решением ФАС России, а в пользу истца было взыскано более 111 млн. руб. упущенной выгоды, рассчитанной на основании заключения судебной экспертизы.

По мнению судов, отказ ответчика в поставке сырья (белитового шлама) стал единственной причиной, воспрепятствовавшей истцу в производстве и реализации готовой продукции (цемент) и получении дохода.

---

[27] См. напр.: постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 4 сентября 2013 г. по делу № А40-135137/2012

[28] Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 7 сентября 2012 г. по делу № А40-118546/2010

Представляется целесообразным привести здесь отдельные вопросы, вынесенные судом и сторонами этого спора на исследование судебной экспертизы (полностью вопросы см. в определении Арбитражного суда города Москвы по указанному делу от 1 июля 2011 г.):

«а) Какой доход (за вычетом расходов, которые понес бы Истец при производстве цемента марки ЦЕМ II/А-Ш 32.5 Б из 62 140 т белитового шлама), получил бы Истец, если бы со стороны Ответчика в августе 2008 г. была осуществлена поставка 62 140 т белитового шлама по договору поставки от 01.04.2006 г. № 21-06-0116-00?

б) Была ли возможность у Истца произвести цемент марки ЦЕМ 11/А-Ш 32.5 Б в августе 2008 года?

в) Если у Истца была возможность для производства цемента марки ЦЕМ 11/А-Ш 32.5 Б в августе 2008 года, то какие именно ресурсы (сырье, производственные мощности, персонал) имелись у Истца для производства цемента указанной марки? Являются ли они необходимыми и достаточными для производства?

г) Является ли отсутствие поставки Ответчиком 62 140 т белитового шлама в августе 2008 г. по договору №21-06-0116-00 от 01.04.2006 г. единственным фактором, не позволившим осуществить производство цемента марки ЦЕМ 11/А-Ш 32.5 Б?

д) Имел ли Истец возможность и обязательства по реализации цемента марки ЦЕМ 11/А-Ш 32.5 Б в августе 2008 г. и в каком объеме?»

Экспертиза подтвердила следующее:

- Если бы в августе 2008 г. была осуществлена поставка 62 140 тонн белитового шлама, истец получил бы дополнительный доход в размере 146 181 000 руб.
- Для производства цемента у истца имелись все необходимые ресурсы, за исключением белитового шлама.
- Истец имел гарантированные обязательства по реализации цемента в августе 2008 г.

В итоге убытки были определены судом как разница между суммой, определенной экспертами (146 181 000 руб.) и 35 000 000 руб. пени, взысканной с ответчика за ненадлежащее исполнение договора в рамках другого спора (дело № А40-82320/2008).

В качестве иного примера следует привести решение Арбитражного суда города Москвы от 12 июля 2010 г. по делу № А40-46424/10-59-378 о взыскании реального ущерба, причиненного нарушением ответчиком пункта 6 части 1 статьи 10 Закона о конкуренции.

Суд установил, что цена на товар, определенная ответчиком в договоре с истцом, отличалась от цен, установленных ответчиком в договорах с иными покупателями, и превышала справедливую цену на данный товар, рассчитанную в соответствии с рекомендациями ФАС России (от 22 ноября 2007 г. № ИА/22458).

Таким образом, в качестве размера убытков Судом была определена разница между фактической ценой поставки товара Ответчиком и уплаченной Истцом, и ценой, которая могла быть установлена за аналогичный объем поставленного товара в случае отсутствия нарушения антимонопольного законодательства и с учетом методических рекомендаций ФАС России.

В результате Суд взыскал в пользу истца реальный ущерб в размере 1 141 085 606 руб. 15 коп.

При рассмотрении дела о взыскании убытков, причиненных совершением недобросовестной конкуренции, связанной с приобретением и использованием исключительных прав на товарный знак, Суды, удовлетворяя требования истца, суды пришли к выводу, что размер упущенной выгоды истцом определен с высокой степенью вероятности, достаточной для возложения на ответчика обязанности возместить убытки, и взыскали с ответчика более 1,6 млрд. руб. убытков в виде упущенной выгоды.[29]

Размер убытков в данном случае был определен как разница между стоимостью продукции, запланированной для продажи, но так и не реализованной, и расходами, связанными с приготовлением данной продукции к реализации.

Так, истцом в материалы дела были представлены письма покупателей, в которых они сообщили истцу о количестве товаров, запланированных к приобретению по договорам поставки. Общая стоимость этих товаров согласно расчету истца составила 2 089 586 523 руб. 70 коп.

Кроме того, истец предоставил расчет расходов на подготовку товаров к реализации. Сумма данных расходов составила 427 482 013 руб. 80 коп.

В итоге расчет убытков в данном деле выглядел следующим образом:

2 089 586 523 руб. 70 коп. - 427 482 013 руб. 80 коп. = 1 662 104 509 руб. 90 коп.

Нужно отметить, что расчет убытков был проверен экспертным путем. Согласно заключению эксперта наиболее вероятное значение дохода, который мог быть извлечен истцом от продажи товаров, составляет 2 426 475 211 руб., что значительно превышает цену иска.

При таких обстоятельствах суды пришли к выводу, что размер упущенной выгоды определен с высокой степенью вероятности, достаточной для взыскания убытков.

В рамках иного дела в пользу истца было взыскано 10 млн. рублей убытков, возникших в результате неправомерного уклонения ответчика от заключения договора на теплоснабжение и угрозы отключения теплоснабжения:

Между истцом и ответчиком был заключен договор на отпуск энергоресурсов (тепловой энергии, горячей и холодной воды, электроэнергии).

Однако после начала отопительного сезона ответчик уведомил истца о

[29] Постановление Суда по интеллектуальным правам от 12.10.2015 по делу № А56-23056/2013.

расторжении договора. Одновременно ответчик предложил истцу возобновить договорные отношение при условии увеличения тарифов и внесения истцом предоплаты в размере 10 млн. рублей[30].

Решением антимонопольного органа и актами арбитражных судов действия ответчика был признаны нарушающими подпункты 3 и 10 части 1 статьи 10 Закона о конкуренции – навязывание невыгодных условий договора и нарушение нормативно установленного порядка ценообразования.

Между тем, в результате действий ответчика истец был вынужден в силу угрозы отключения теплоснабжения приобрести блочно-модульную котельную, а также заключить договор на строительно-монтажные работы системы отопления.

Общая стоимость оборудования и строительно-монтажных работ составила 9 966 460 руб.

Данная сумма была признана убытками истца.

Рассматривая другое дело о взыскании упущенной выгоды, Суды установили, что отказ ответчика от заключения нового договора поставки с истцом, который ранее был квалифицирован ФАС России как нарушение пункта 5 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, не позволил истцу принять участие в аукционе на государственную поставку лекарственных препаратов. Тем самым действия ответчика причинили истцу убытки, размер которых был определен как величина бонуса, который истец получил бы от ответчика, если бы реализовал его препарат. В пользу истца были взысканы убытки в сумме почти 410 млн. руб[31].

В деле о взыскании убытков истцом, возникших в связи с осуществлением антиконкурентных действий органом государственной власти, которые ранее решением ФАС России были признаны нарушившими часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, Судом размер упущенной выгоды был определен в размере суммы государственной субсидии, которая подлежала бы предоставлению в случае отсутствия правонарушения[32]. Необходимо также руководствоваться правовой позицией Пленума Верховного Суда Российской Федерации (далее – ВС РФ), в которой отмечается, что размер подлежащих возмещению убытков должен быть установлен с разумной степенью достоверности.

При этом Пленумом указывается особо на то, что в удовлетворении требования о возмещении убытков не может быть отказано только на том основании, что их точный размер невозможно установить. В этом случае размер подлежащих возмещению убытков определяется судом с учетом всех обстоятельств дела, исходя из принципов справедливости и соразмерности

[30] Постановление Арбитражного суда Московского округа от 04.09.2013 по делу № А40-135137/2012
[31] Определение Верховного Суда Российской Федерации от 07.12.2015 по делу №305-ЭС15-4533
[32] Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 23.04.2013 по делу №А68-4924/2012

ответственности допущенному нарушению[33].

Применяемые в правоприменительной практике методики, безусловно, не могут носить исчерпывающий характер, поскольку подход к расчету и соответствующему экономическому обоснованию наличия и размера причиненных убытков должен избираться лицами, участвующими в деле, самостоятельно в каждом конкретном случае, в том числе исходя из характера совершенного нарушения антимонопольного законодательства, вида возникающих убытков (реального ущерба или упущенной выгоды) и причинно-следственной связи.

В этой связи для повышения эффективности применения гражданско-правовой ответственности в сфере защиты конкуренции представляется необходимым, чтобы заявители по делу о нарушении антимонопольного законодательства, будущие истцы по частному иску, занимали более активную позицию по сбору и представлению доказательств, которые подлежат установлению при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Сбор и фиксирование доказательств при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства повышают эффективность восстановления нарушенных прав при последующем обращении в суд и привлечении нарушителей к гражданско-правовой ответственности.

Развитие правоприменительной практики и обеспечение эффективности гражданско-правовой ответственности за нарушения антимонопольного законодательства не только позволит восстановить права и законные интересы потерпевших лиц, но и будет стимулировать правомерное поведение хозяйствующих субъектов и органов власти, недопущение антиконкурентного поведения и недобросовестной конкуренции.

[33] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 N 25 "О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации"

Приложение № 5

к Докладу о состоянии
конкуренции в Российской Федерации

Об итогах деятельности ФАС России в 2015 год

1.1. Тарифное регулирование.

Одним из важнейших событий в 2015 году стала передача функций Федеральной службы по тарифам Федеральной антимонопольной службе.

Указом Президента Российской Федерации от 21.07.2015 № 373 «О некоторых вопросах государственного управления и контроля в сфере антимонопольного и тарифного регулирования» Федеральная служба по тарифам была упразднена.

Функции Федеральной службы по тарифам переданы на основании постановления Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2015 г. № 941 «О внесении изменений, признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации в связи с упразднением Федеральной службы по тарифам и об утверждении Правил принятия Федеральной антимонопольной службой решений об определении (установлении) цен (тарифов) и (или) их предельных уровней в сфере деятельности субъектов естественных монополий и иных регулируемых организаций».

Данным постановлением предусмотрены изменения в Положение о Федеральной антимонопольной службе в части наделения антимонопольного органа полномочиями, которые ранее осуществлялись ФСТ России по правовому регулированию в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством Российской Федерации и контроля за их применением, а также по регулированию естественных монополий, осуществляющим функции по определению (установлению) цен (тарифов) и осуществлению контроля по вопросам, связанным с определением (установлением) и применением цен (тарифов) в сферах деятельности субъектов естественных монополий.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11.09.2015 № 1785-р утвержден состав коллегиального органа ФАС России для принятия решений об определении (установлении) цен (тарифов) и (или) их предельных уровней в сфере деятельности субъектов естественных монополий и иных регулируемых организаций (далее — коллегиальный орган ФАС России).

Так, в 2015 году состоялось 18 заседаний коллегиального органа ФАС России. В ходе указанных заседаний было принято тарифных решений: в сфере электроэнергетики и теплоснабжения — 42; в сфере транспорта (тарифы для аэропортов) — 10; в сфере ж/д транспорта — 6; сфере связи — 8; сфере газоснабжения — 6; в сфере топливно-энергетического комплекса (тариф на

транспортировку нефти) — 6. В 2016 году состоялось 4 заседания коллегиального органа ФАС России (2 из которых прошли в заочной форме) по результатам было принято тарифных решений: в сфере транспорта — 8; в сфере связи – 6; в сфере газоснабжения — 4.

Таким образом, была осуществлена бесперебойная работа по принятию указанных решений в сфере определения (установления) цен (тарифов) и (или) их предельных уровней. Внесены изменения в более чем 120 нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации.

В 2015 году ФАС России осуществлял подготовку и ведение более 140 судебных дел в сфере тарифного регулирования и принял к производству и рассмотрел в установленном порядке 89 дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 14.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Также с момента передачи ФАС России функций по досудебному рассмотрению споров и разногласий в связи с упразднением ФСТ России ФАС России было принято 212 решений по заявлениям о досудебном рассмотрении споров и разногласий.

1.2. Контроль соблюдения антимонопольного законодательства

В 2015 году динамика количества возбужденных дел по фактам нарушения антимонопольного законодательства продолжает тенденции последних лет.

Рисунок 1. Динамика количества возбужденных дел о нарушении антимонопольного законодательства.

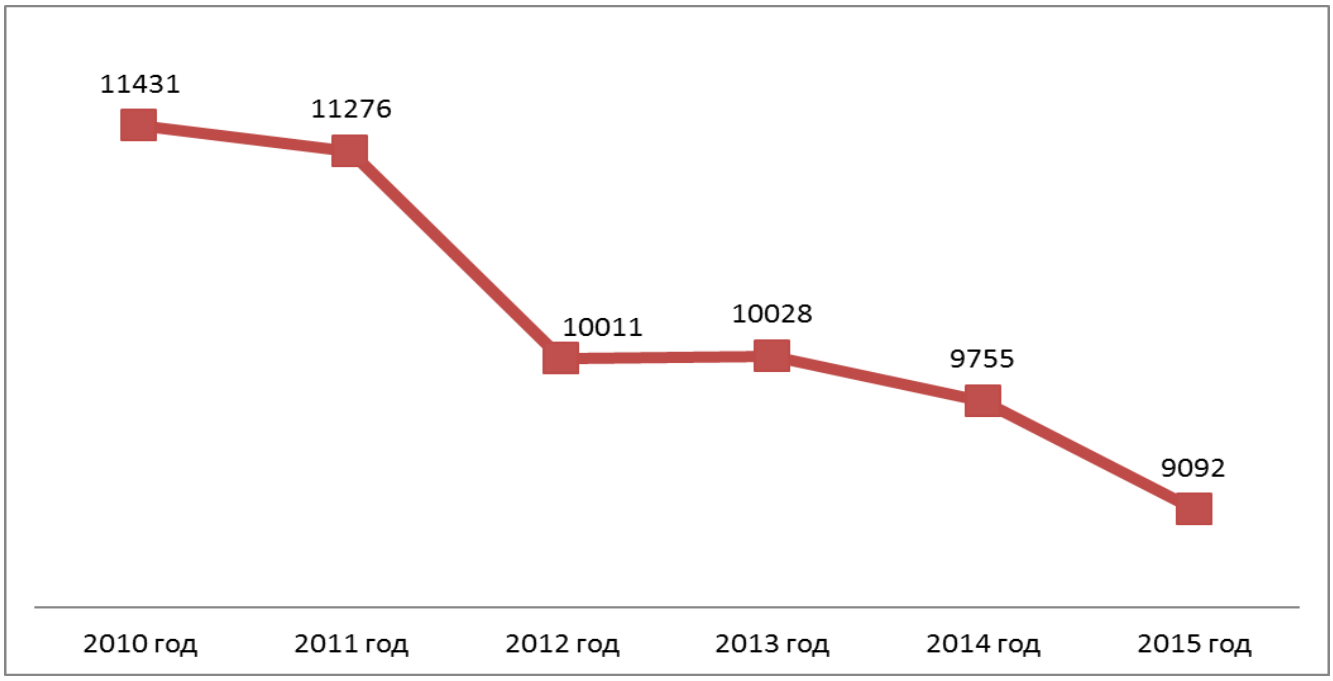
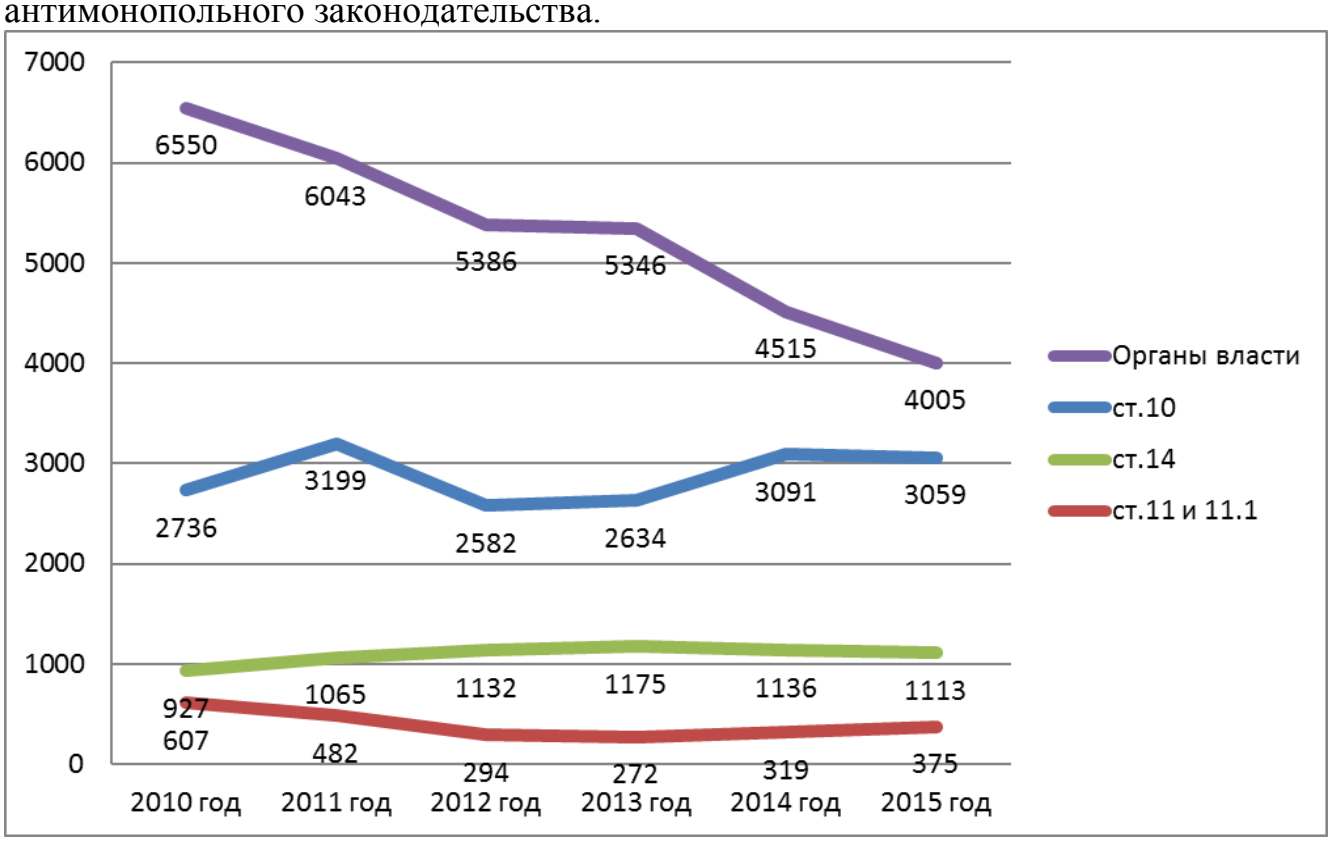


Рисунок 2. Динамика количества возбужденных дел о нарушении антимонопольного законодательства.



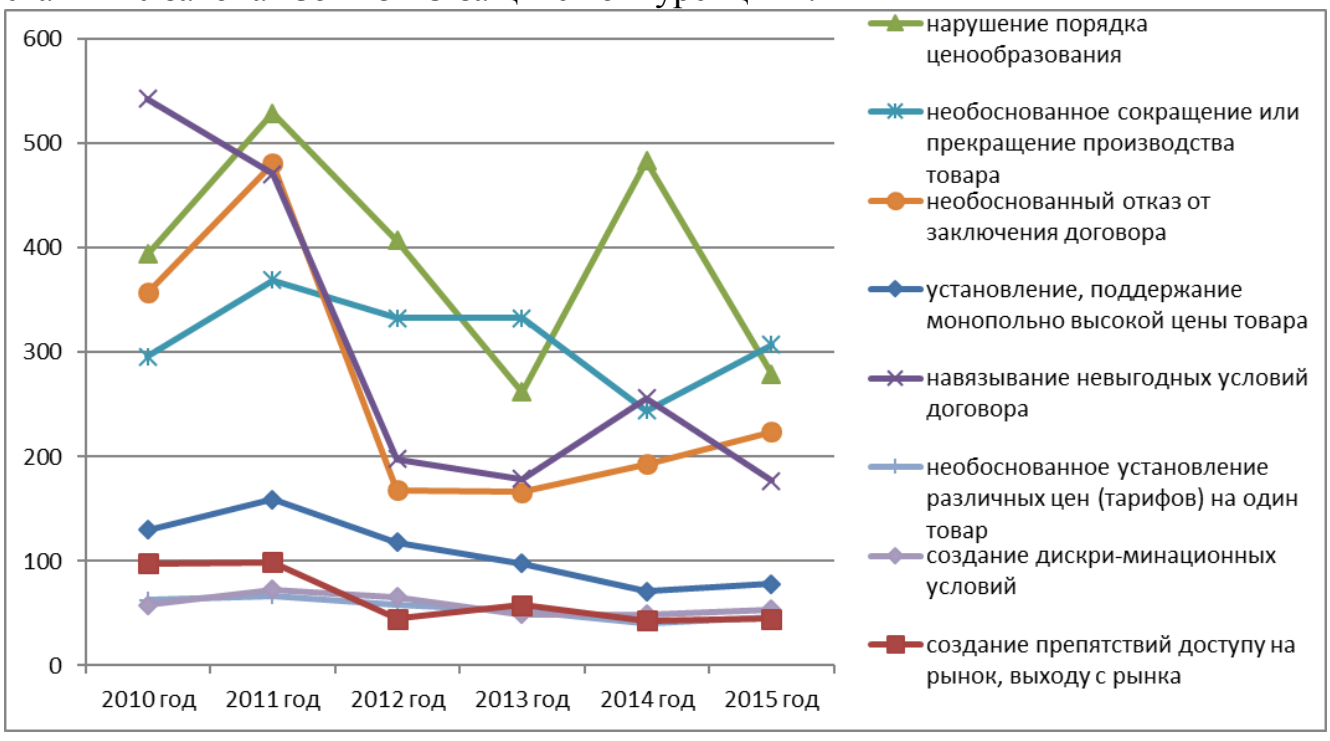
Данные рисунка 2 демонстрируют наметившуюся с 2013 г. тенденцию к увеличению числа выявленных случаев заключения хозяйствующими субъектами ограничивающих конкуренцию соглашений (статья 11 Закона о защите конкуренции) и осуществления хозяйствующими субъектами ограничивающих конкуренцию согласованных действий (статья 11.1 Закона о защите конкуренции). В 2014 г. – 319 дел (увеличение на 17 % к 2013 г.), а в 2015 г. – 375 дел (увеличение на 17 % к 2014 году). Очевидно, это связано с особым вниманием со стороны антимонопольных органов к подобным нарушениям в связи с их высокой общественной опасностью.

Отметим изменение существовавшей в 2010 – 2013 гг. тенденции к увеличению числа выявленных случаев нарушения статьи 14 Закона о защите конкуренции (недобросовестная конкуренция). В 2015 г. число возбужденных дел по данной статье уменьшилось, составив 1113 или 6% меньше количества возбужденных дел по недобросовестной конкуренции в 2013 г.

В 2015 г. продолжилась тенденция к уменьшению количества возбужденных дел в отношении органов власти (ст.ст. 15, 16, 17, 17.1, 18, 19-21, 25 Закона о защите конкуренции): с 5346 в 2013 г. до 4005 в 2015 г. Снижение составило 15,5% в 2014 году и 11% в 2015 году.

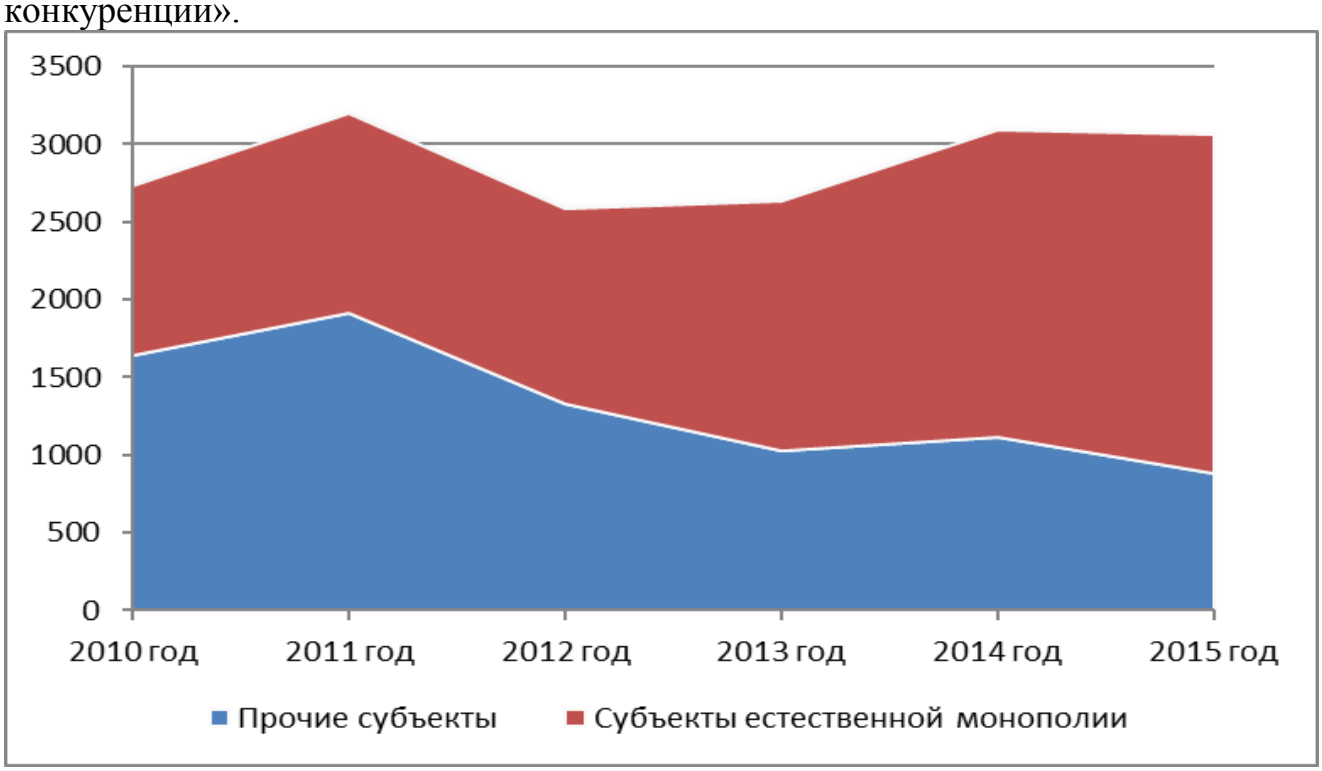
Антимонопольные органы активно выявляют случаи злоупотребления хозяйствующими субъектами доминирующим положением (статья 10 Закона о защите конкуренции). На рисунке 3 показана динамика структуры нарушений статьи 10 Закона о защите конкуренции по составам нарушений.

Рисунок 3. Динамика количества возбужденных дел по отдельным составам статьи 10 закона 135-ФЗ «О защите конкуренции».



Обращает внимание тенденция к снижению числа выявленных случаев установления монопольно высокой цены, создания дискриминационных условий и создание препятствий доступу на рынок. Среди хозяйствующих субъектов, совершивших такие нарушения, существенна доля субъектов естественной монополии. В 2015 г. их доля среди хозяйствующих субъектов – нарушителей статьи 10 Закона о защите конкуренции составила более 70 %. Динамика доли субъектов естественных монополий в общем количестве нарушителей статьи 10 Закона о защите конкуренции отображена на рисунке 4.

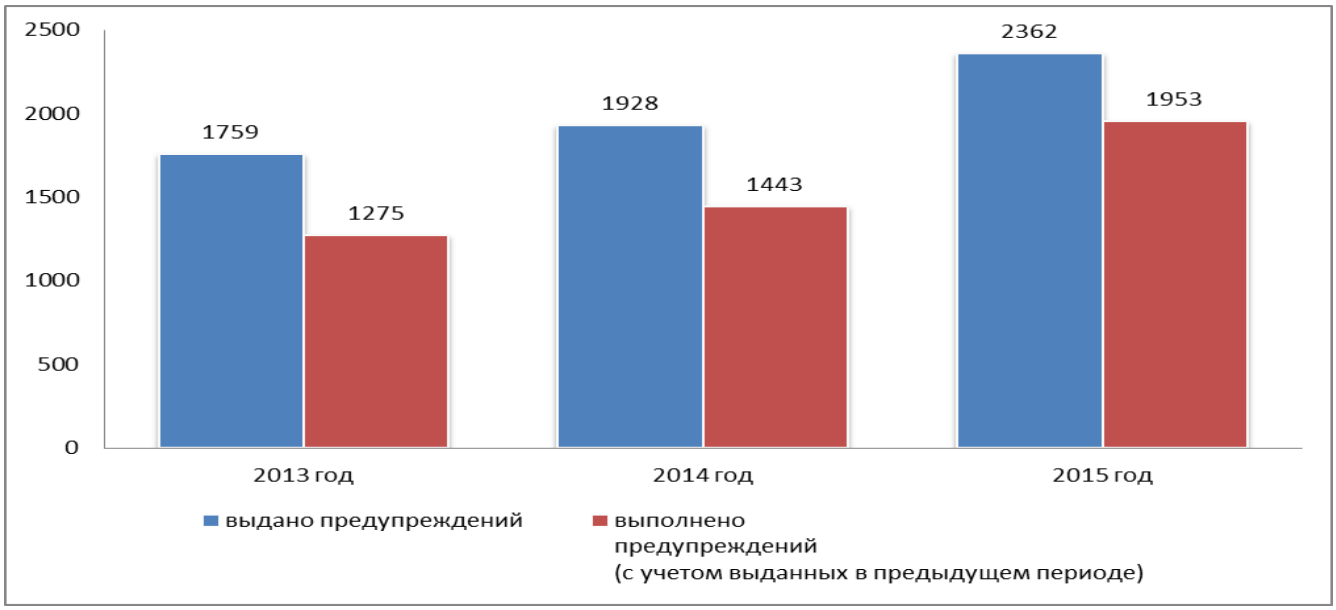
Рисунок 4. Структура количества возбужденных дел по видам хозяйствующих субъектов по признакам нарушения статьи 10 закона 135-ФЗ «О защите конкуренции».



При осуществлении государственного антимонопольного контроля антимонопольные органы активно используют предупреждения и предостережения – институты, введенные в антимонопольное законодательство «третьим антимонопольным пакетом»[34]. Рисунок 5 иллюстрирует тенденцию роста количества выданных предупреждений.

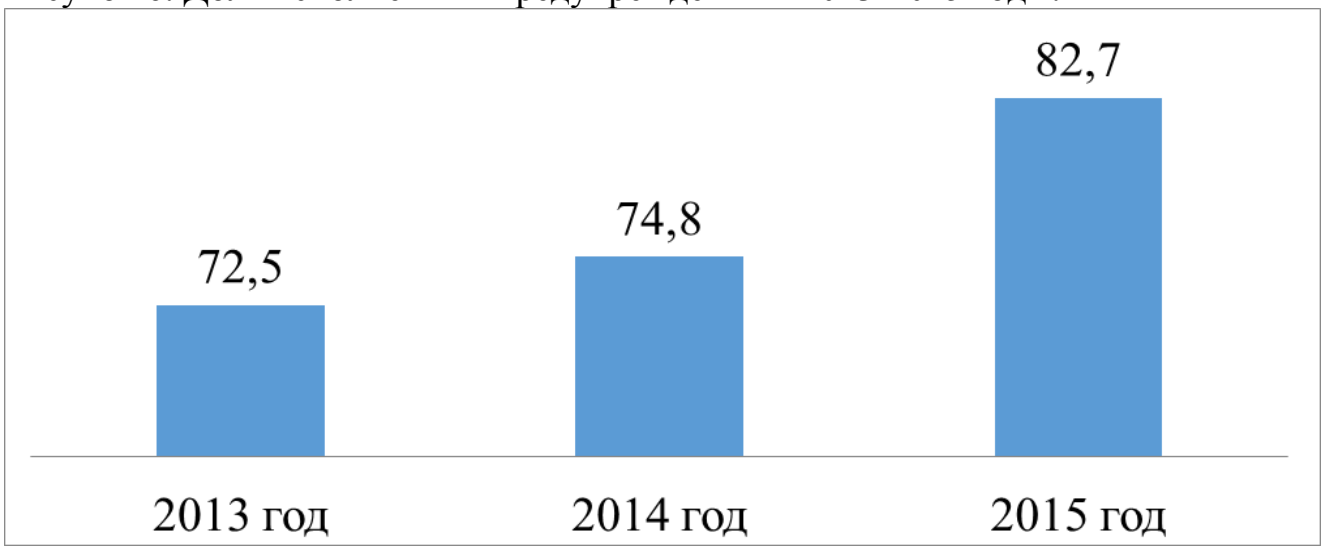
Рисунок 5. Количество выданных и исполненных предупреждений в 2013-2015 годы.

[34] Федеральный закон от 06.12.2011 № 401-ФЗ, вступивший в силу 6 января 2012 г.



При этом, необходимо отменить высокую эффективность инструмента предупреждения. При постоянном росте количества выдаваемых предупреждений, доля исполненных предупреждений так же ежегодно увеличивается.

Рисунок 6. Доля исполненных предупреждений в 2013-2015 годы.



Отдельно необходимо отметить, что введение инструмента предупреждений позволило стабилизировать количество установленных фактов нарушения статьи 10 закона 135-ФЗ, однако, тенденция роста количества нарушений законодательства находится на прежнем уровне.

Рисунок 7. Количество установленных фактов нарушения статьи 10 135-ФЗ.

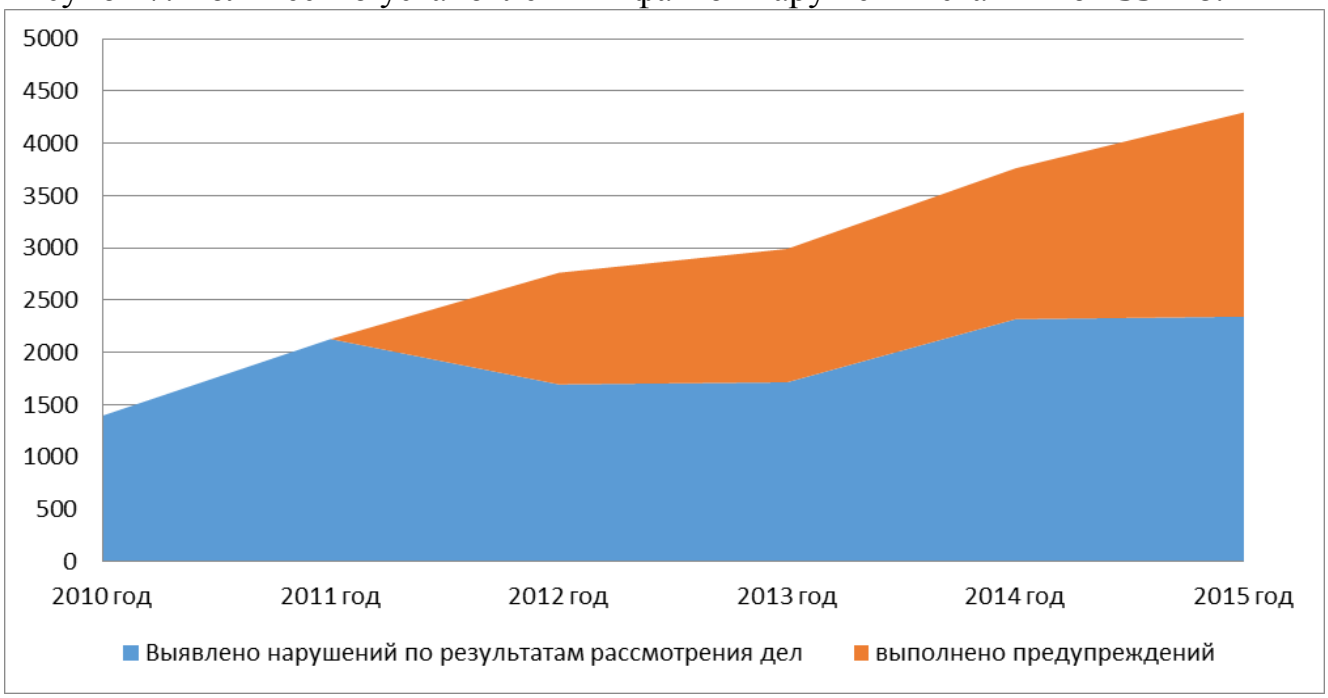
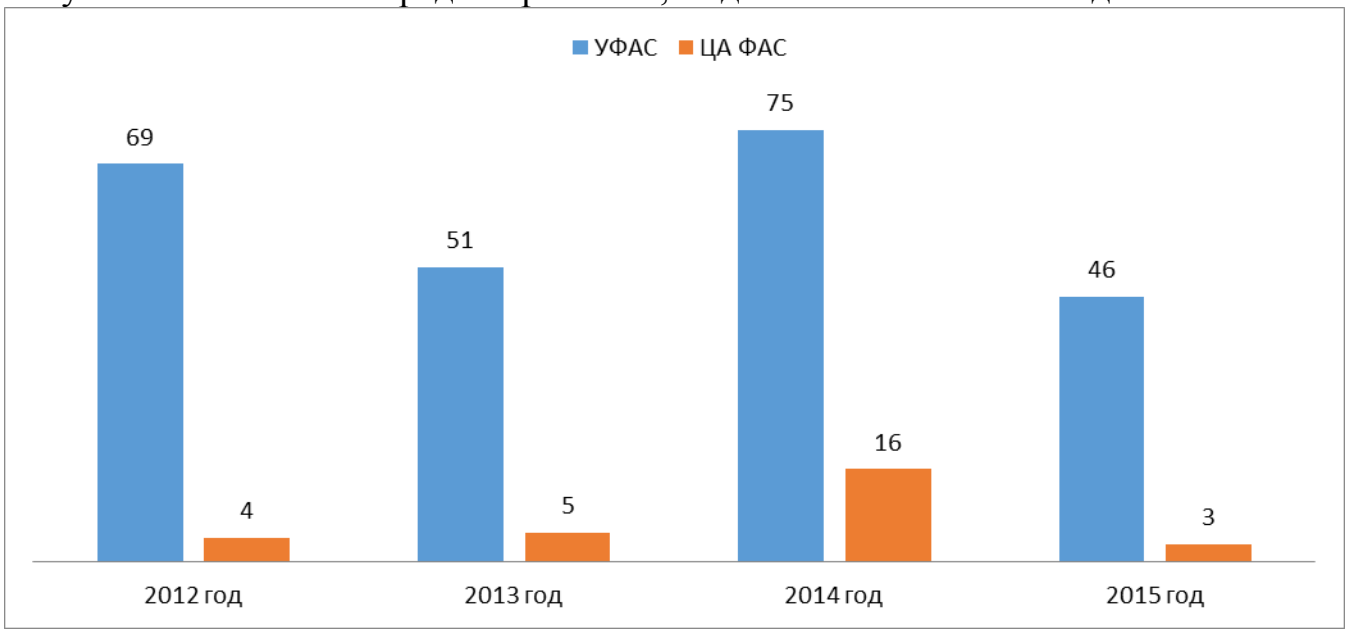


Рисунок 8. Количество предостережений, выданных в 2012-2015 годах

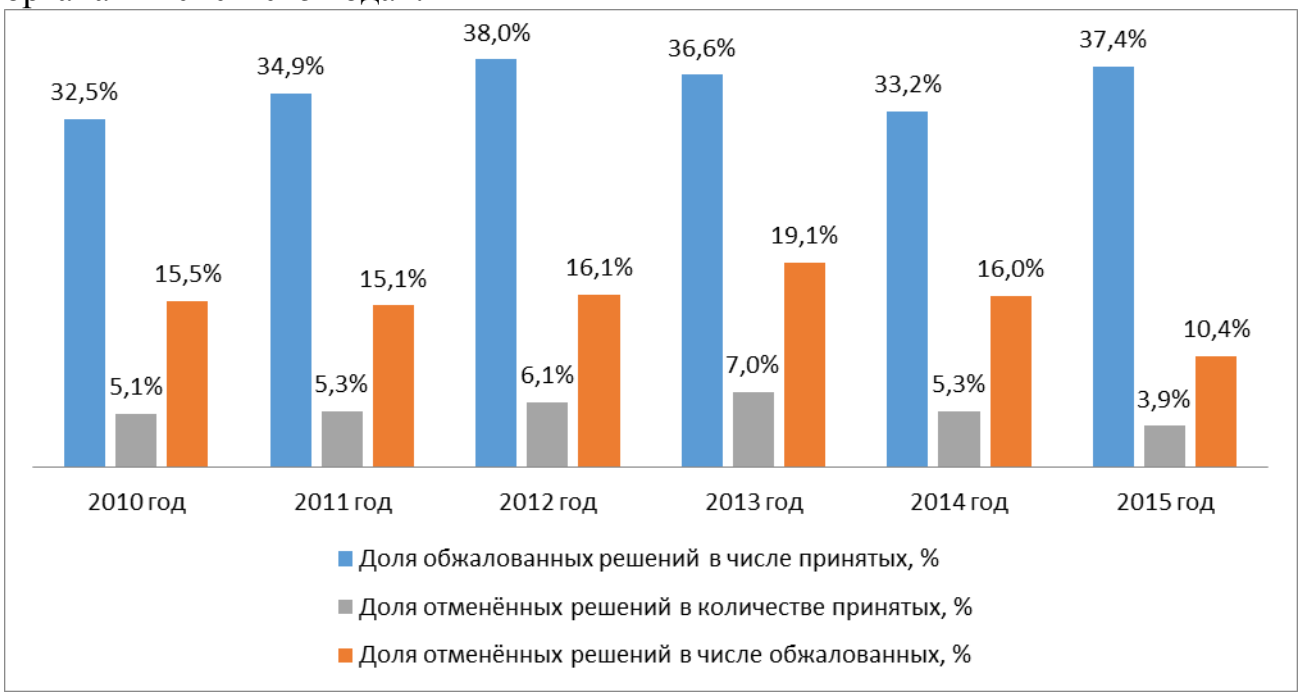


Динамика применения института предостережения свидетельствует об отсутствии сформировавшейся практики применения этого инструмента.

Данные о практике судебного обжалования решений антимонопольного органа за период 2013-2015 гг. демонстрирует устойчивую тенденцию к снижению доли полностью отмененных судом решений при стабильно высокой доле обжалованных решений.

Рисунок 9. Результаты судебного обжалования решений антимонопольного

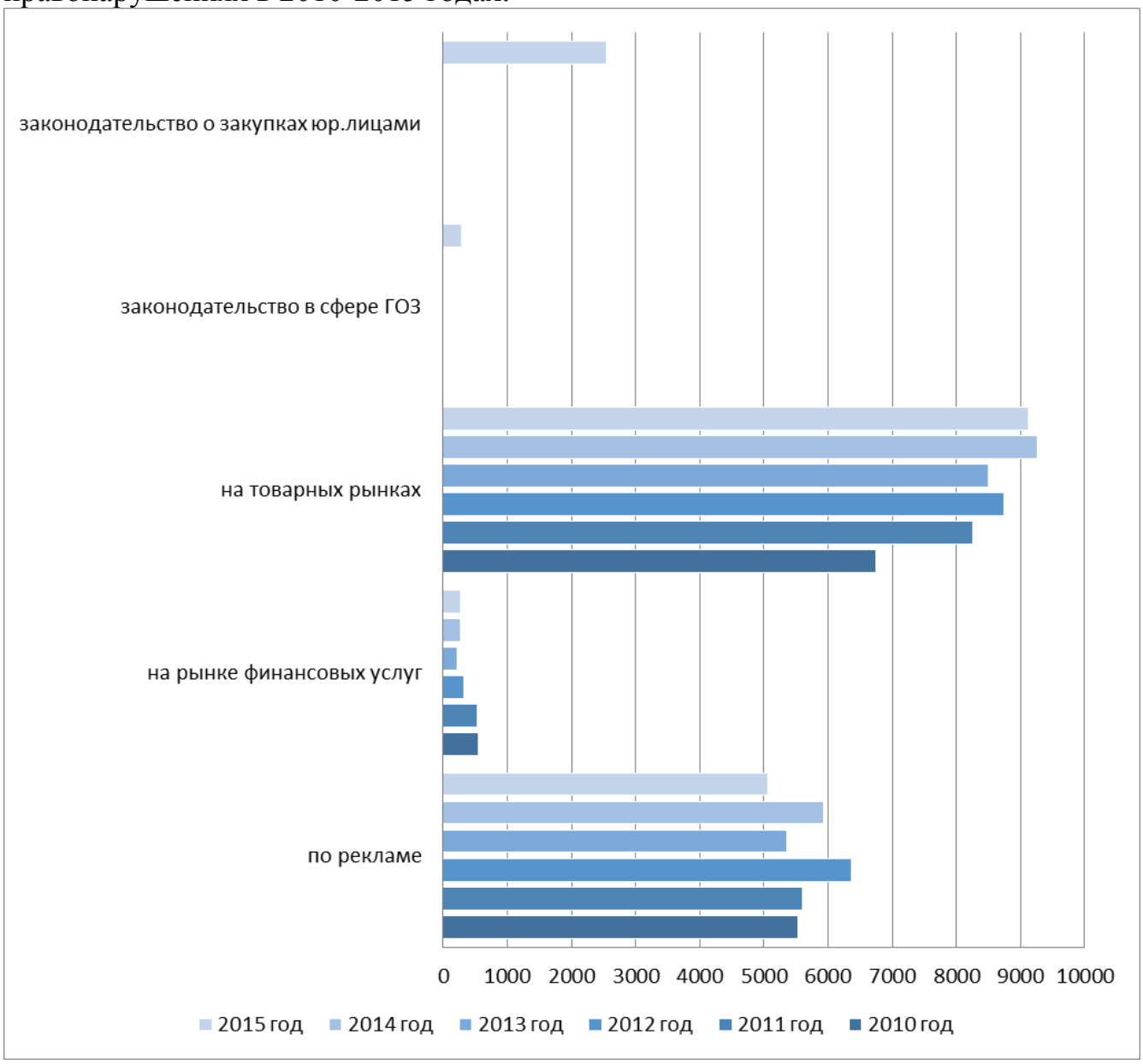
органа в 2010-2015 годах.



Дела о привлечении к административной ответственности

В 2015 году отмечен значительный рост количества возбужденных дел об административных правонарушениях, который произошел в результате передачи ФАС России полномочий по контролю за размещением государственного оборонного заказа, в области тарифного регулирования, а так же вступлением в силу статьи 7.32.3 КоАП. «Нарушение порядка осуществления закупки товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». В 2015 году было возбуждено более 2500 административных дел по этой статье.

Рисунок 10. Структура возбужденных дел об административных правонарушениях в 2010-2015 годах.



1.3. Контроль за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны и безопасности государства

В 2015 году в ФАС России находилось на рассмотрении **44** ходатайства иностранных инвесторов (9 ходатайства перешли с 2014 года). Из них:

- **7** ходатайств **(16%)** будет рассмотрено в 2016 г., в том числе 2 ходатайства, срок рассмотрения которых приостановлен решением Правительственной комиссии от 11.12.2015 (протокол № 3).

- **5** ходатайств **(11%** от общего числа ходатайств, подлежащих рассмотрению**)** отозвано заявителями по причине отказа от намерения осуществить планируемую сделку;

- **32** ходатайства иностранных инвесторов (**73%** от общего числа ходатайств, подлежащих рассмотрению в 2015 году) рассмотрено в рамках установленной ФАС России компетенции и на заседаниях Правительственной комиссии.

Из указанных 3**2** ходатайств иностранных инвесторов:

- **13** ходатайств **(30%** от общего числа ходатайств, подлежащих рассмотрению**)** были возвращены заявителям на основании определения факта неустановления заявителями контроля над хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение, в результате совершения предполагаемых сделок. При этом **1** ходатайство (ООО "Ролиз" и ЗАО "Рыболовецкая компания "Согра") возвращено ввиду того, что сделки не являются предметом рассмотрения Правительственной комиссии в рамках законодательства Российской Федерации об иностранных инвестициях; **1** ходатайство (ООО "Мурманский балкерный терминал" в отношении ЗАО "Агросфера") возвращено ввиду нарушения требований подачи ходатайства; **5** ходатайств возвращены ввиду определения факта неотнесения хозяйственного общества к хозяйственным обществам, имеющим стратегическое значение[35]; **6** ходатайств возвращены ввиду того, что действие Закона № 57-ФЗ не распространяется на сделку;

- **19** ходатайств **(43%** от общего числа ходатайств, подлежащих рассмотрению**)** рассмотрены в рамках проведенных в 2015 г. трех заседаний Правительственной комиссии (на рассмотрение Правительственной комиссии было внесено 21 ходатайство, однако рассмотрение 2 ходатайств было приостановлено решением Правительственной комиссии от 11.12.2015 (протокол № 3), которое будет завершено в 2015 году).

По результатам рассмотрения по существу **19** ходатайств

[35] См. пункт 23 Правил осуществления предварительного согласования сделок и согласования установления контроля иностранных инвесторов или группы лиц, в которую входит иностранный инвестор, над хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17.10.2009 № 838.

Правительственная комиссия приняла следующие решения:

- 9 решений о предварительном согласовании заявленных сделок;

- 8 решений о предварительном согласовании сделок **при условии заключения иностранными инвесторами с ФАС России соглашений об обеспечении выполнения ими обязательств,** определенных решениями Правительственной комиссии, предусмотренных статьей 12 Федерального закона № 57-ФЗ.

- 2 решения о приостановлении рассмотрения ходатайств в связи с необходимостью его дополнительного рассмотрения совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Все решения по рассмотренным ходатайствам оформлены ФАС России в соответствии с требованиями Закона № 57-ФЗ и направлены заявителям в установленном порядке. Ни одно из решений ФАС России по ходатайствам иностранных инвесторов не было обжаловано ими в суде.

Кроме того, в 2015 году в рамках контроля за осуществлением иностранных инвестиций было рассмотрено:

- 55 уведомлений, поданных в соответствии с требованиями Закона № 57-ФЗ;

- 13 запросов иностранных инвесторов о необходимости предварительного согласования сделок в случае, если при совершении сделок факт установления контроля заявителя над хозяйственным обществом, имеющим стратегическое значение, не являлся очевидным;

- 252 обращения юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, органов государственной власти, в том числе 126 обращений средств массовой информации, по вопросам, отнесенным к компетенции ФАС России в области контроля за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации;

- 38 запросов Федерального агентства по недропользованию по вопросам получения и переоформления лицензий на право пользования участками недр федерального значения, а также участками недр, расположенными в Черном и Азовском морях, в пределах которых Российская Федерация осуществляет суверенитет;

- 24 поручения Аппарата Правительства Российской Федерации и поручения, содержащиеся в нормативных документах;

- проведена **41 проверка** (37 документарных и 4 выездных) соблюдения условий выполнения обязательств по соглашениям, заключенным ФАС России с иностранными инвесторами.

В целях выявления сделок, подпадающих под действие Закона № 57-ФЗ, в течение 2015 года проведен анализ **102** ходатайств, **2** уведомлений и **1** запроса, поданных иностранными инвесторами в соответствии с требованиями Федерального закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон № 135-ФЗ). В результате проведенной работы был выявлен ряд сделок, для совершения

которых требовалось предварительное согласование или последующее уведомление о совершении сделки в соответствии с Законом № 57-ФЗ, что позволило предупредить возможные нарушения данного закона и обеспечить соблюдение требований Закона № 135-ФЗ.

Практика применения Закона № 57-ФЗ в 2015 году показала необходимость дальнейшего совершенствования законодательства об иностранных инвестициях, направленное на создание благоприятной правовой среды для иностранных инвестиций в российскую экономику, сочетающей доступность и качество предоставления государственных услуг с эффективностью осуществления контроля, а также на уточнение некоторых положений данного закона.

Так, в 2015 году Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации принят в первом чтении проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 15 и 16 Федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» (далее законопроект), предусматривающий раскрытие информации о владении иностранными инвесторами 5 и более процентами акций (долей) хозяйственных обществ, имеющих стратегическое значение и зарегистрированных на территории Республики Крым и города Севастополь.

Также законопроектом вводится важное положение, согласно которому непредставление иностранным инвестором или группой лиц, уведомления в соответствии со статьей 14 Закона № 57-ФЗ, влечет за собою лишение такого иностранного инвестора в судебном порядке по иску уполномоченного органа права голоса на общем собрании акционеров (участников) хозяйственного общества, имеющего стратегическое значение, до представления в установленном порядке указанной информации, и в этом случае принадлежащие иностранному инвестору или группе лиц голоса не учитываются при определении кворума общего собрания акционеров (участников) такого хозяйственного общества и подсчете голосов на общем собрании акционеров (участников) такого хозяйственного общества

ФАС России в 2015 году подготовлен и внесен в Правительство Российской Федерации проект поправок к указанному законопроекту (далее - проект поправок).

Проект поправок дополняет законопроект изменениями, направленными на повышение эффективности обеспечения обороны страны и безопасности государства, гармонизацию законодательства Российской Федерации об иностранных инвестициях путем приведения в соответствие некоторых видов деятельности, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, с видами деятельности, подлежащими лицензированию, исключения неопределенности в понимании и применении отдельных норм Закона № 57-ФЗ, а также некоторых норм отраслевого законодательства.

Принятие законопроекта с учетом предлагаемого проекта поправок позволит усовершенствовать законодательство Российской Федерации об иностранных инвестициях, что, несомненно, будет способствовать повышению эффективности усилий, направленных на обеспечение обороны страны и безопасности государства.

В 2015 году ФАС России подготовлен и внесен в Правительство Российской Федерации проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Положение о Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации», разработанный в целях соблюдения требований Закона № 57-ФЗ в части, касающейся соблюдения уполномоченным органом на выполнение функций по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации и Правительственной комиссией сроков рассмотрения ходатайства о предварительном согласовании сделки и (или) ходатайства о согласовании установления контроля.

Постановление подписано 30 января 2016 года. Положение с учетом внесенных изменений предусматривает возможность принятия Правительственной комиссией решения путем проведения заочного голосования, что позволит в определенных случаях ускорить рассмотрение и принятие решений по существу по ходатайствам иностранных инвесторов, готовым к внесению в Правительственную комиссию, если количество таких ходатайств будет не значительным.

Кроме того, в 2015 году была продолжена работа ФАС России, направленная на согласованность акционерного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации об иностранных инвестициях в части приобретения крупных пакетов акций публичных акционерных обществ. Доработанный с учетом предложений ФАС России проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» (в части совершенствования правового регулирования приобретения крупных пакетов акций публичных акционерных обществ) был направлен Минфином России (разработчик) в Правительство Российской Федерации в ноябре 2015 года.

В отчетном периоде ФАС России осуществлялась работа по предупреждению и пресечению нарушений законодательства Российской Федерации об иностранных инвестиций, из которых следует отметить:

1) Пресечение нарушений в отношении ОАО «Астраханский порт».

В течение 2015 года ФАС России приняло участие в судебных заседаниях по делу № А06-2683/2012 по иску ФАС России, поданному в мае 2012 года, к иностранным компаниям «ХАЗАР СИ ШИППИНГ ЛАЙНЗ», «Саус Уэй Шиппинг Эдженси» и «АЗОРЕС ШИППИНГ КОМПАНИ Эл.Эл. ЭфЗэтИ», косвенный

контроль над которыми осуществляет иностранное государство – Исламская Республика Иран, осуществившим в нарушение запрета, установленного Законом № 57-ФЗ, сделки по приобретению акций ОАО «Астраханский порт», имеющего стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства.

По результатам судебного разбирательства Арбитражным судом Астраханской области 23 мая 2014 года принято решение об удовлетворении исковых требований ФАС России о признании сделок, совершенных данными компаниями в отношении ОАО «Астраханский порт», недействительными.

17 июля 2015 года Двенадцатым арбитражным апелляционным судом вынесено постановление об отказе в удовлетворении апелляционной жалобы иностранных компаний.

Указанные решение и постановление арбитражных судов по данному делу вступили в законную силу.

Иностранными компаниями подана кассационная жалоба на решение Арбитражного суда Астраханской области от 23 мая 2014 года и постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 17 июля 2015 года. 2 февраля 2016 года Арбитражным судом Поволжского округа решение Арбитражного суда Астраханской области и постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда отменены и дело прекращено в связи с заключением мирового соглашения.

2) Пресечение нарушений в отношении ООО «Морской специализированный порт «Витино».

Лондонский Высокий суд правосудия 19 марта 2013 года вынес решение о конфискации активов кипрской компании «Юзарел Инвестментс Лимитед» (далее - компания «Юзарел») в пользу АО «БТА «Банк», находящегося под контролем Республики Казахстан, и приказом от 19 апреля 2013 года назначил временными управляющими компании «Юзарел» трех граждан Великобритании, которые получили возможность осуществлять оперативное управление данной компанией и, соответственно, ООО «Морской специализированный порт «Витино», 100 процентов доли в уставном капитале которого принадлежит компании «Юзарел».

ООО «Морской специализированный порт «Витино» включено в реестр субъектов естественных монополий на транспорте (услуги портов и (или) транспортных терминалов) и является хозяйственным обществом, имеющим стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, в понимании Закона № 57-ФЗ.

Вышеуказанные решение и приказ Лондонского Высокого суда правосудия российским судом не признаны.

Вместе с тем 13 января 2014 года компанией «Юзарел» принято решение о ликвидации ООО «Морской специализированный порт «Витино», а 27 января 2014 года подано заявление в Арбитражный суд Мурманской области о

признании ООО «Морской специализированный порт «Витино» банкротом.

Назначение граждан Великобритании временными управляющими компании «Юзарел», а так же последующее их назначение директорами этой компании, находится в полном противоречии с нормами Закона № 57-ФЗ в части, касающейся получения контроля над хозяйственным обществом ООО «Морской специализированный порт «Витино», имеющим стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, а такое назначение требовало предварительного согласования Правительственной комиссии.

Учитывая изложенное и в целях соблюдения требований Закона № 57-ФЗ ФАС России было подготовлено и подано исковое заявление в Арбитражный суд Мурманской области о признании недействительными решений, принятых компанией «Юзарел» (дело № А42-2854/2014).

В результате предпринятых действий деятельность иностранных инвесторов приведена в соответствие с Законом № 57-ФЗ - 100% долей «Витино» передано ООО «Управляющая компания Витино», не являющемуся иностранным инвестором (договор купли-продажи от 02.06.2015).

ФАС России направила ходатайство о прекращении производства по делу в связи с устранением иностранным инвестором нарушения Закона № 57-ФЗ.

17 июля 2015 года Арбитражным судом Мурманской области вынесено определение о прекращении производства по данному делу.

3) Пресечение нарушений в сфере добычи (вылова) водных биологических ресурсов.

ООО «РОЛИЗ», являющееся иностранным инвестором (на момент совершения сделки, контролировалось гражданином Российской Федерации, имеющим иное гражданство) совершило сделку по приобретению 100 процентов акций ЗАО «Восточный берег», осуществляющего добычу (вылов) водных биологических ресурсов и являющегося хозяйственным обществом, имеющим стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства. Совершение указанной сделки в соответствии с Законом № 57-ФЗ подлежало предварительному согласованию Правительственной комиссией. Вместе с тем ходатайства, предусмотренного статьей 8 Закона № 57-ФЗ, в ФАС России не поступало, что повлекло за собой последствия, предусмотренные статьей 15 Закона № 57-ФЗ.

ФАС России 28 января 2014 года подано исковое заявление о признании недействительной указанной сделки и применении последствий недействительности ничтожной сделки в Арбитражный суд Московской области (дело № А41-5570/14). В результате действий ФАС России лицо, контролирующее ООО «РОЛИЗ», - гражданин Российской Федерации, имеющий иное гражданство (Орлов В.П.) направил в ФАС России обращение о согласовании вышеуказанной сделки. Также в ФАС России поступило письмо представителя Орлова В.П., содержащего документы, подтверждающие выход

Орлова В.П. 14 июля 2014 года из иностранного гражданства.

ФАС России направила ходатайство о прекращении производства по делу в связи с устранением нарушений требования Закона № 57-ФЗ. 21 мая 2015 года Арбитражным судом Московской области вынесено определение о прекращении производства по данному делу.

4) Привлечение к административной ответственности, предусмотренной статьей 19.8.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП).

В период с 1 января по 31 декабря 2015 года ФАС России к административной ответственности привлечено 8 организаций, в том числе:

1 иностранное юридическое лицо за административное правонарушение, предусмотренное **частью 2 статьи 19.8.2 КоАП** (непредставление уведомлений (информации) в соответствии с Законом № 57-ФЗ):

- компания «Айрон Маунтен Холдингс Юроп Лимитед» («Iron Mountain Holdings Europe Limited», Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии) (постановление № 4-00-64/00-20-15 от 19 мая 2015 года). Сумма штрафа составила 250 000 (Двести пятьдесят тысяч) рублей, штраф уплачен 01 июля 2015 года;

6 юридических лиц за административное правонарушение, предусмотренное **частью 3 статьи 19.8.2 КоАП** (непредставление информации по требованию ФАС России):

- ОАО «Дорожное эксплуатационное предприятие № 77» (постановление № 4-00-714/00-20-14 от 15 января 2015 года), сумма штрафа 500 000 (Пятьсот тысяч) рублей. Решением ФАС России по жалобе от 06 марта 2015 года штраф уменьшен вдвое - до 250 000 (Двухсот пятидесяти тысяч) рублей. Указанные решение и постановление ФАС России были обжалованы обществом в Арбитражный суд Новгородской области, решением которого постановление и решение ФАС России были признаны незаконными и отменены. Четырнадцатый апелляционный суд постановлением от 04 августа 2015 года отменил решение суда первой инстанции и подтвердил законность постановления и решения ФАС России. Штраф уплачен 12 октября 2015 года;

- ОАО «Геосинтез» (постановление № 4-00-696/00-20-14 от 21 января 2015 года), сумма штрафа 500 000 (Пятьсот тысяч) рублей;

- ОАО «Раменское топливное предприятие» (постановление № 4-00-704/00-20-14 от 21 января 2015 года). Сумма штрафа 500 000 (Пятьсот тысяч) рублей. Решением ФАС России по жалобе от 06 мая 2015 года штраф уменьшен вдвое - до 250 000 (Двухсот пятидесяти тысяч) рублей;

- Компания «ЛАЙНЕНХОЛЛ ОВЕРСИЗ ЛИМИТЕД» («LINENHALL OVERSEAS LIMITED», Британские Виргинские острова) (постановление № 4-00-878/00-20-14 от 21 января 2015 года). Сумма штрафа 500 000 (Пятьсот тысяч) рублей;

- ОАО «Реконструкция» (постановление № 4-00-706/00-20-14 от 05 июня 2015 года). Сумма штрафа 500 000 (Пятьсот тысяч) рублей;

- ОАО «Саратовский рыбопитомник растительноядных рыб» (постановление № 4-00-691/00-20-14 от 05 июня 2015 года). Сумма штрафа 500 000 (Пятьсот тысяч) рублей;

1 общество за административное правонарушение, предусмотренное **частью 1 статьи 20.25 КоАП** (неуплата в срок административного штрафа):

- ОАО «Кавказское предприятие по обеспечению топливом населения, учреждений и организаций» (постановление Мирового судьи судебного участка № 144 Кавказского района Краснодарского края № 45-307/15 от 29 июня 2015 года). Сумма штрафа 500 000 (Пятьсот тысяч) рублей.

Также были возбуждены административные дела в отношении иных 5 хозяйственных обществ, не представивших информацию по запросу ФАС России. Вместе с тем, указанные хозяйственные общества после получения уведомления о составлении протокола и (или) протокола об административном правонарушении представили запрашиваемую информацию в полном объеме, в связи с чем указанные общества освобождены от административной ответственности в виду малозначительности совершенных ими административных правонарушений.

Кроме того, в отчетный период было возбуждено 7 административных дел в связи с неуплатой ранее наложенных ФАС России административных штрафов (часть 1 статьи 20.25 КоАП). При этом 3 из них были прекращены мировыми судьями в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности, 4 были прекращены ФАС России по тем же основаниям после возврата материалов дел из мировых судов.

Следует отметить, что в 2015 году в арбитражных судах было обжаловано 2 постановления о наложении штрафа, вынесенных ФАС России в 2014 году:

- постановление № 4-00-734/00-20-14 от 22.12.2014, вынесенное в отношении ОАО «Дорожное эксплуатационное предприятие № 123». Решением Арбитражного суда Амурской области от 03.07.2015 и постановлением от 01.09.2015 Шестого Арбитражного апелляционного суда постановление было признано законным;

- постановление № 4-00-737/00-20-14 от 22.12.2014, вынесенное в отношении ОАО «Владивостокская фармацевтическая фабрика», было изменено решением Арбитражного суда Приморского края от 14.05.2015 в части размера административного штрафа, который был снижен снижен до 250 000 (Двухсот пятидесяти тысяч) рублей.

Таким образом, по итогам обжалования постановлений ФАС России о наложении штрафов сформирована положительная судебная практика.

ФАС России в 2015 году, в том числе в целях сокращения дебиторской задолженности, были направлены:

- 13 заявлений в ФССП России для исполнения неоплаченных в установленный срок постановлений о наложении штрафов в соответствии с

частью 5 статьи 32.2 КоАП;

- 11 уведомлений в ФНС России о наличии задолженности по неоплаченным постановлениям в соответствии с постановление Правительства Российской Федерации от 29.05.2004 № 257 «Об обеспечении интересов Российской Федерации как кредитора в деле о банкротстве и в процедурах, применяемых в деле о банкротстве».