

# «ИНСТИТУТ ПОВЫШЕНИЯ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ»

Адрес: 123242, г. Москва, ул. Дружинниковская, д. 30, стр.1, пом. 109

Телефон: +7 (495) 771-15-42      Вебсайт: [www.nationalinterest.ru](http://www.nationalinterest.ru)      E-mail: [info@nationalinterest.ru](mailto:info@nationalinterest.ru)

№ ИПК-40/17 от 01.06.2017

Министру экономического развития

на № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

М.С. Орешкину

**Уважаемый Максим Станиславович!**

Институт повышения конкурентоспособности провел анализ проектов Указа Президента Российской Федерации «Об основных направлениях государственной антимонопольной политики и Национального плана развития конкуренции на 2017-2018 годы» (далее – проекты Указа и Нацплана), подготовленных Федеральной антимонопольной службой (ФАС России).

В последнее время Президент РФ В.В. Путин и Правительство РФ уделяют большое внимание развитию конкуренции, поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства (МСП), в том числе через стимулирование участия МСП в закупках госкомпаний.

Тем не менее, ситуация с состоянием конкуренции ухудшается, что констатирует ФАС России в своих ежегодных докладах. Причинами, на наш взгляд, являются как ухудшение общеэкономической ситуации, так и недостаточно эффективная работа самой ФАС России, а также наличие значительного числа отраслевых ограничений на развитие конкуренции и появление новых игроков на рынках.

Проведенный анализ проектов Указа и Национального плана показывает, что его разработчики видят главную угрозу конкуренции в усилении роли государства в экономике, включая сохранение большого числа унитарных предприятий. С этой позицией можно отчасти согласиться, однако доля государства в экономике (70% по расчетам ФАС России) на наш взгляд завышена.

При этом, положения проектов Указа и Национального плана не направлены ни на снятие отраслевых ограничений, ни на повышение эффективности работы ФАС России по развитию конкуренции. Более того, ряд предложений по дальнейшему увеличению полномочий ФАС России может привести к росту необоснованного давления на предпринимателей, и соответственно, ухудшению, а не улучшению состояния конкуренции.

Так, проекты Указа и Национального плана не предусматривают снятие следующих административных барьеров и отраслевых ограничений развития конкуренции по следующим направлениям:

1. Сельскохозяйственный бизнес во многих регионах аффилирован с региональной властью, а средний размер сельхозугодья до 300 раз больше<sup>1</sup>, чем в развитых странах<sup>2</sup>. Это стало причиной преобладания в России крупных агрохолдингов. При том, что сельское хозяйство, пожалуй, наиболее «естественная» для развития МСП отрасль, в России доля МСП – 10%<sup>3</sup>, то есть более чем в 2 раза ниже, чем в экономике в целом. В то время как в США и других развитых странах его доля в сельском хозяйстве превышает 80%<sup>4</sup> – то есть выше, чем доля МСП в экономиках соответствующих стран в целом.

2. С введением лицензирования управляющих компаний в ЖКХ их число сократилось в разы<sup>5</sup>, в некоторых городах, по оценкам экспертов, остались только аффилированные с местной администрацией управляющие компании. А оказание жилищных услуг, обслуживание жилищного фонда – такая же «естественная» для развития МСП отрасль, как сельское хозяйство.

3. По оценкам экспертов, за последнее время почти в 10 раз возросла стоимость вывода на рынок новых лекарственных препаратов. При таких высоких входных барьерах только самые крупные отечественные компании могут составить конкуренцию иностранным корпорациям. Также, несмотря на то, что число аптек на душу населения в России 3 раза больше<sup>6</sup>, 84% аптек оказались под контролем крупных сетей<sup>7</sup>. Это негативным образом отражается на состоянии конкуренции в отрасли, ведет к росту цен.

4. Специальные налоговые режимы создали комфортные условия для функционирования МСП в России. Однако остается нерешенным вопрос зачета НДС, если субъект МСП, работающий по спецрежиму, встраивается в производственную цепочку. Как следствие, малый бизнес в России сконцентрировано в торговле, оказании услуг населению и т.д.; МСП не входят в производственную сферу, что сказывается на уровне конкуренции.

5. С начала 2000-х гг. число банков в России сократилось более чем в 2 раза, преимущественно за счет мелких и средних<sup>8</sup>. Это приводит не только к монополизации непосредственно в финансовом секторе, но и затрудняет доступ к кредитным ресурсам для МСП из других секторов экономики. Несмотря на усилия «Сбербанка» и других крупных госбанков по созданию программ кредитования МСП, именно малые и средние банки – наиболее естественный партнер для МСП, нуждающегося в финансировании.

6. Изменения, принятые летом 2015 года в Федеральный закон "О государственном оборонном заказе" от 29.12.2012 N 275-ФЗ (далее – ГОЗ)

<sup>1</sup><https://rg.ru/2008/09/10/perepis-dok.html>

<sup>2</sup><http://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-funktsionirovaniya-fermerskih-hozyaystv>

<sup>3</sup><https://www.kommersant.ru/doc/3019842>

<sup>4</sup><http://conf.omua.ru/content/osnovnye-problemy-chastnogo-predprinimatelstva-v-rossii>

<sup>5</sup><https://rg.ru/2015/06/30/zhkh.html>

<sup>6</sup><https://rg.ru/2014/05/15/apteki.html>

<sup>7</sup><http://argumenti.ru/economics/n591/536092>

<sup>8</sup><https://bankirsha.com/kolichestvo-bankov-v-rossii-na-konec-goda-finansovyi-krizis-ustavnoi-kapital-i-chislennost-bankov.html>

предельно ужесточили контроль за поставщиками, в том числе 2-го и 3-го уровня. От них требуется, помимо прочего, резервирование средств на спецсчетах, удлинились сроки возврата средств, что привело не только к росту цен, но и к тому, что многие предприятия отказываются от участия в ГОЗ, что снижает уровень конкуренции.

7. Наши исследования показывают<sup>9</sup>, что в рамках Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" от 05.04.2013 N 44-ФЗ (далее – 44-ФЗ) система контроля скорее препятствует, чем способствует развитию конкуренции. Барьерами для участия МСП в госзаказе являются как избыточный процессуальный контроль и усложненные процедуры по мелким закупкам, необходимость получения банковской гарантии или обеспечения, которое до сих пор распространяются даже на МСП, имеющие положительный опыт участия в госзакупках. По расчетам экспертов, декларируемая доля МСП в госзакупках завышена, доля МСП, являющихся конечными производителями товаров и услуг, не превышает 2% (вместо декларируемых 15%<sup>10</sup>). Другими словами, 13% приходится на посреднические структуры. Доля аукционов в госзакупках в РФ составляет 58,3%, в то время как в развитых странах – менее 5%. А аукцион по принципу «победитель торгов получает все» способствует монополизации рынка. Для развития конкуренции целесообразно внедрять доказавшие свою эффективность в коммерческих закупках и госзакупках развитых стран механизмы, когда заказы получает не один, а несколько участников тендера, (занявшие вторые и последующие места).

8. Планируемый переход всех предприятий розничной торговли на онлайн-кассы станет серьезным бременем, особенно для микробизнеса и торговых точек в сельской местности. Для таких предприятий покупка новых кассовых аппаратов вместе с ежемесячной оплатой интернет-трафика будет сопоставима с месячной выручкой. Это может повлечь их уход с рынка и монополизацию розничной торговли в результате роста доли крупных торговых сетей.

Отсутствие плановых и ожидаемых показателей, отраслевых мер по развитию конкуренции проекты Указа и Нацплана вносят дисбаланс в отношения бизнеса и регуляторов, поскольку отбирают «права» у хозяйствующих субъектов у местных властей, не наделяя ФАС России ответственностью за повышение региональных и/или отраслевых показателей. Также целесообразно поменять акценты в ряде отраслей с декартелизации на дерегулирование, что позволит прийти к системному решению проблемы монополизации через формирование благоприятной рыночной среды.

Наш анализ показывает, что ФАС России несет свою долю ответственности за ухудшение состояния конкуренции. Во-первых, за последние годы ни одно действительно крупное слияние не было заблокировано ФАС России, не было практики принудительного разделения

<sup>9</sup><https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2017/04/18/686101-radi-kontrolya>

<sup>10</sup><https://www.kommersant.ru/doc/3126800>

монополистов, доля отказов по сделкам экономической концентрации (без учета отказов за непредставление информации) не превышает 1%, причем отказы выдаются зачастую не по самым крупным слияниям<sup>11</sup>. Во-вторых, недостаточное внимание уделяется монополистическим действиям крупных иностранных корпораций, хотя последние монополизировали многие отечественные рынки (несмотря на возбуждение ряда громких дел, в т.ч. против Google и Apple, доля дел против иностранных компаний в общем числа дел ФАС России не превышает 1%<sup>12</sup>). В-третьих, продолжается практика преследования со стороны ФАС России несырьевых экспортеров и предприятий, как правило, представителей среднего бизнеса, пытающихся составить конкуренцию иностранным производителям на внутреннем рынке (дела против АО «Монокристалл»<sup>13</sup>, дилеров ОАО «Вяземский машиностроительный завод»<sup>14</sup> и т.д.). В-четвертых, несмотря на принятие закона об иммунитетах для малого бизнеса от антимонопольного контроля, доля дел ФАС против малого бизнеса выросла до 87% по картелям и до 56% по некартельным соглашениям<sup>15</sup>.

В этой связи считаем целесообразным включить в проекты Указа и Нацплана меры по введению безусловных иммунитетов для малого бизнеса по всем составам, за исключением сговора на торгах, по активизации пресечения ограничивающих конкуренцию слияний и монополистической деятельности иностранных корпораций, по прекращению преследования несырьевых экспортеров.

При этом, целесообразно исключить п. «и» ч. 4 проекта Нацплана, предусматривающий т.н. «принудительное лицензирование», п. «б» ч. 8 проекта Указа и п. «д» ч. 2 проекта Нацплана, повышающие риски роста уголовного преследования предпринимателей, п. «е» ч. 2 проекта Нацплана, предусматривающий введение обязательного антимонопольного комплаенса для органов государственной власти субъектов РФ, п. «а» ч. 2 проекта Нацплана («процессуальная независимость» сотрудников ФАС России), повышающий риски роста неправомερных действий со стороны указанных должностных лиц.

Директор, к.э.н.

*Сувяженин*  
*ОА*

А.С. Ульянов

<sup>11</sup><https://www.slideshare.net/testantitrust/ss-56160318> стр. 32

<sup>12</sup><https://www.slideshare.net/testantitrust/ss-56160318> стр. 22

<sup>13</sup> <http://reformafas.ru/news/fas-prodolzhaet-vozbuzhdat-dela-protiv-srednih-vysokotehnologichnyh-predpriyatij-rossii-2/>

<sup>14</sup> <http://reformafas.ru/news/vyazemskij-zavod-postradal-ot-fas-poskolku-zapadnye-analogi-ego-stiralnyh-mashin-stoyat-namnogo-dorozhe-i-menee-kachestvenny/>

<sup>15</sup> <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2017/05/23/691015-malenkih-kartelei>