

Автономная некоммерческая организация
«Консультационно-аналитический центр
**«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 E-mail: info@nationalinterest.ru

№ ИПК-85/18 от 16.03.2018
На № _____ от _____

Аппарат Правительства
Российской Федерации
103247, Москва,
Краснопресненская наб., д.2

О проекте Доклада Государственного совета
Российской Федерации «О приоритетных
направлениях деятельности субъектов Российской
Федерации по содействию развитию конкуренции в
Российской Федерации»

Федеральной антимонопольной службой (ФАС России подготовлен Проект Доклада Государственного совета Российской Федерации «О приоритетных направлениях деятельности субъектов Российской Федерации по содействию развитию конкуренции в Российской Федерации» (далее – проект Доклада).

Проблемы развития конкуренции действительно стоят остро, и можно согласиться с представленными в Проекте Доклада предложениями по сокращению антиконкурентных практик органов власти субъектов РФ и местного самоуправления. Проект Доклада содержит интересные примеры лучших и положительных практик развития конкуренции в субъектах РФ.

Однако предлагаемые в проекте Доклада административные меры в отношении субъектов РФ не окажут на наш взгляд должного эффекта. Вместо дополнительных требований, показателей и т.д. для регионов предлагается перейти на модель конкурентного федерализма, при которой региональные и местные власти будут мотивированы и заинтересованы в появлении новых производств, развитии малого бизнеса на соответствующих территориях, а следовательно, и конкуренции.

Однако на наш взгляд, в Проекте Доклада игнорируется тот факт, что значительная часть проблем с развитием конкуренции связана с федеральным уровнем, а не с действиями органов власти субъектов РФ и местного самоуправления. При этом, ограничению конкуренции способствует деятельность самой ФАС России вследствие продолжения антимонопольного преследования малого бизнеса (МСП) и несырьевых экспортеров, согласования практически всех крупных слияний, крайне недостаточного внимания к антиконкурентным действиям крупных иностранных корпораций, создания и поддержки неэффективной системы госзакупок с мелочным процедурным контролем, провоцирующим отрицательную селекцию (выявление нарушений в торгах с большим числом участников и с большим падением цен, чем по

контрактной системе в целом), не имеющим аналогов в мире «аукционным креном», способствующим монополизации рынка госзакупок принципом «победитель аукциона получает все».

Решения проблем на федеральном уровне в проекте Доклада не предлагается, более того ряд предложений по изменению федерального законодательства являются спорными, потенциально коррупционными, рискующими вызвать падение уровня жизни и темпов экономического роста).

Основные замечания и предложения:

1. Указать конечные социально значимые результаты реализации Доклада в числовых значениях: ускорение темпов экономического роста (в процентных пунктах), снижение темпов роста инфляции, тарифов (в процентных пунктах), рост доходов в бюджет (в млрд. рублей) и т.д.

2. Дополнить Проект Доклада мерами по развитию конкуренции на федеральном уровне, без принятия которых развитие конкуренции на региональном уровне будет невозможно, в т.ч. в части:

- повышения доступности кредитования, в т.ч. малого и среднего бизнеса, проработки совместно с Центральным банком России мер по развитию малых и средних региональных банков;

- ускорения реформы контрольно-надзорной деятельности, о чем заявил в своем Послании Федеральному Собранию Президент РФ В.В. Путин, в т.ч. направленную на радикальное сокращение всех видов проверок, сокращение избыточных и необоснованных требований, замена значительной части государственного контроля страхованием ответственности;

- приватизации непрофильных активов компаний с государственным участием, государственных корпораций;

- прекращения необоснованного давления на предпринимателей со стороны правоохранительных органов, замена по большей части экономических нарушений уголовной ответственности на административную и гражданскую;

- введения материальной ответственности государственных служащих, если их действия (бездействие) нанесло ущерб предпринимателям и потребителям.

3. Дополнить проект Доклада главой, посвященной созданию в России системы конкурентного федерализма, продемонстрировавшей свою высокую эффективность в КНР, США и других странах. Данная система предусматривает закрепление на долгосрочной основе значительной доли прироста налоговой базы, полученного вследствие усилий региональных или местных властей, увеличения доли регионов и МСУ в распределении налоговых поступлений при уменьшении роли трансфертов, получаемых из федерального Центра, смягчения выравнивания, поскольку действующая система межбюджетных отношений в значительной степени дестимулирует региональные и местные власти и поощряет иждивенчество. Создание системы конкурентного федерализма сработает гораздо лучше, чем административные меры, в т.ч. бесконечные поручения, принятие программ, планов и стратегий, призванных побудить региональные и местные органы власти развивать конкуренцию, или дополнение показателей оценки эффективности

деятельности региональных органов власти новыми индикаторами конкуренции при том, что число КПЭ уже превышает 100.

4. Существенно переработать главу 2.1. «Государственно-монополистические тенденции в экономике», предложив конкретные инструменты преодоления государственно-монополистических тенденций в экономике в т.ч. на федеральном уровне. Участвовавший в последнее время переход крупных компаний не только в сфере добычи природных ресурсов и ОПК, но и транспорта, высоких технологий и даже розничной торговли под контроль компаний и банков с государственным участием является тревожной тенденцией. Эта тенденция связана не столько с агрессивной политикой менеджмента госкомпаний, сколько с неблагоприятной правовой средой для частного бизнеса, сокращение возможностей для кредитования и развития в условиях кризисных явлений в экономике и санкций против нашей страны.

Представляется целесообразным разработать комплекс мер на федеральном уровне для преодоления указанных негативных тенденций. ФАС России целесообразно активизировать деятельность в рамках пресечения антиконкурентных действий органов власти, поскольку в настоящее время ФАС России предпринимает недостаточные усилия по пресечению антиконкурентных действий органов власти, причем эти усилия направлены преимущественно на небольшие муниципалитеты и бюджетные учреждения (включая дела против детсадов и библиотек). Законотворческая активность ФАС России направлена почти исключительно на ужесточение ответственности частного бизнеса. Поэтому предлагается дополнить данный раздел поручением ФАС России и заинтересованным органам исполнительной власти разработать комплекс законодательных инициатив, направленных на ужесточение ответственности чиновников за антиконкурентные действия, введения ответственности чиновников, включая сотрудников ФАС России за действия, которые нанесли ущерб гражданам и предпринимателям.

1. Главу 2.2. «Картелизация российской экономики предлагается исключить или существенным образом переработать. Нельзя согласиться с позицией ФАС о всеобщей картелизации российской экономики, что картели равносильны мошенничеству, что они представляют наибольшую угрозу экономическому развитию страны. Так, большинство экономистов говорят об усилении участия государства и росте доли госсектора в экономике (об этом указывается и в Докладе ФАС о развитии конкуренции). Наследие советской системы – монополизация и узкая специализация (большинство рынков носят монопольный, а не олигопольный характер). То есть наибольшую опасность представляют скорее антиконкурентные действия органов власти, сговоры чиновников с аффилированным бизнесом и злоупотребление доминирующим положением, чем классические картели. При этом крайне неудовлетворительна работа ФАС России в этом направлении: 70% картельных решений ФАС признается судами незаконными полностью или частично¹², согласно данным Счетной палаты только

¹¹http://www.arbitr.ru/upimg/AB8499C3FBF3A497A6CC06E1741318ED_passm_del_antimonopol.pdf

¹²<https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2017/05/23/691015-malenkih-kartelei>

16% наложенных штрафов уплачивается в бюджет³, около 90% картельных дел ФАС возбуждает против малого бизнеса⁴⁵⁶. (см. приложение 1).

5. Главу 2.3. «Проблемы параллельного импорта» предлагается исключить. Предлагаемая в проекте Доклада легализация «параллельного импорта» вернет Россию к худшим практикам 1990-х гг.: поставки контрафактных товаров, в т.ч. лекарств и продуктов питания, рост смертности в результате отравлений и использования контрафактных лекарств на 200-300 тыс. человек ежегодно, росту безработицы в результате закрытия производств, в т.ч. созданных по программе локализации (см. приложение 2).

6. Главу 2.4. «Тарифная дискриминация» предлагается существенно доработать. Проблемы в сфере регулирования тарифов естественных монополий не ограничиваются тарифной дискриминацией. Учитывая, что ФАС России уже почти 3 года осуществляет полномочия в сфере регулирования тарифов, необходимо поручить ведомству разработать комплекс мер, направленных на реформирование естественных монополий и тарифообразования.

7. Глава 2.5. «Недостаточное использование потенциала малого бизнеса для развития конкуренции» проекта Доклада содержит описание деятельности и проектов ОАО «Корпорация МСП» и негативных региональных практик в сфере пассажирских перевозок. Очевидно, что проблемы малого бизнеса этим не ограничиваются, а ОАО «Корпорация МСП» имеет ограниченный круг полномочий и ресурсов для решения всех проблем МСП. Необходимо дополнить проект Доклада описанием проблем использования потенциала МСП для развития конкуренции, в т.ч.:

- Средний размер сельхозугодья в России больше, чем в развитых странах в 50-300 раз⁷⁸, другими словами, если в развитых странах доля МСП в сельском хозяйстве как правило превышает 90%, в России доминируют крупные агрохолдинги. Необходимо предпринять меры стимулированию развития фермерства и малых хозяйств, включая обеспечение сельхозтехникой, льготного кредитования, переориентации значительной части субсидий на поддержку небольших хозяйств;

- Лицензирование управляющих компаний в сфере ЖКХ резко сократила их число, привело к появлению крупных управляющих компаний, обслуживающих зачастую целый район или город. Необходимо сочетать разумный контроль за этой важной для населения сферой с мерами по стимулированию развития МСП в сфере управления и обслуживания жилищного фонда, оказания коммунальных услуг.

- Специальные налоговые режимы обеспечили комфортные условия развития МСП в сфере торговли и обслуживания, но не приспособлены для производственных МСП вследствие проблем, неизбежно возникающих с

³³http://www.ach.gov.ru/press_center/news/21001

⁴<https://www.kommersant.ru/doc/3275993>

⁵⁵<http://antitrusteconomist.ru/research/show/byulleten-antimonopolnoy-statistiki-2015>

⁶<http://reformafas.ru/predlogeniya-po-reforme/antitrast-po-evropejski-kak-napravit-rossijskuyu-antimonopolnuyu-politiku-na-razvitie-konkurentsii/>

⁷<https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-funktsionirovaniya-fermerskih-hozyaystv>

⁸<https://rg.ru/2008/09/10/perepis-dok.html>

зачетом НДС. Неплохо отлаженная ФНС России система налогового администрирования сочетается со 104 местом из 137 стран по налоговым стимулам к инвестированию согласно Индексу глобальной конкурентоспособности⁹. Представляется целесообразным дать поручение Минфину России и ФНС России проработать вопрос об изменении специальных налоговых режимов, налогообложения новых производств и налоговой системы в целом в целях стимулирования развития производственных МСП и повышения места России по показателю налоговые стимулы к инвестированию в Индексе глобальной конкурентоспособности.

8. Главу 2.6.1. «Ограничение конкуренции при осуществлении государственных и муниципальных закупок» предлагается переработать. Созданная система написан в духе проводимой ФАС России политики имитации конкуренции при госзакупках и в рамках выстроенной неэффективной системы госзаказа, не существующей более нигде в мире. Эта система не только имитирует конкуренцию, но и порождает монополизацию, характеризуется аукционным креном (в РФ 60% госзаказа реализуется на аукционах, в развитых странах – около 0%), бессмысленным и мелочным процедурным контролем в ущерб контролю за результатами (см. приложение 3). Для реального, а не мнимого развития конкуренции в госзакупках необходимо отменить «аукционный перечень», приоритетным сделать контроль за результатами и финансовый контроль, рассматривая нарушения процедуры в рамках внутреннего контроля заказчика и в судебном порядке, снять нелепые ограничения в т.ч. разрешить госзакупки биржевых товаров на биржах, максимально упростить процедуру мелких закупок, внедрить в 44-ФЗ элементы лучших практик коммерческих закупок (переторжка, закупка не у одного, а у нескольких победителей и т.д.).

9. Исключить в главе 2.6.3. Развитие тенденций экономического «сепаратизма» все упоминания об алкогольной продукции. Высшие судебные инстанции неоднократно подтверждали полномочия органов власти субъектов РФ на проведение политики ограничения злоупотребления алкоголем в спорах с ФАС России. Такая политика органов власти субъектов РФ особенно актуальна, учитывая неблагоприятную демографическую ситуацию (естественный прирост населения опять сменился в 2017 г. его убылью), а по оценкам ВОЗ, сверхсмертность от злоупотребления алкоголем в РФ составляет 400 тыс. человек ежегодно. Возмущение общественности вызывали постоянные инициативы ФАС в интересах алкогольного лобби (возврат алкоголя в ларьки, защита алкоэнергетиков, предложение ввести дешевую или неподакцизную водку, защита пивной ПЭТ-тары). Необходимо самым решительным образом пресечь данные инициативы в т.ч. прекратить дела ФАС России против органов власти субъектов РФ в этой сфере, в т.ч. когда под видом конкуренции ФАС защищает точки по продаже алкоголя на первых этажах домов.

10. В главе 3.1. «Совершенствование антимонопольного, тарифного законодательства, законодательства о государственных закупках и торговой деятельности» исключить предложение о снятии «иммунитетов» для

⁹

<http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>

обладателей прав на результаты интеллектуальной деятельности (РИД). Данное предложение ФАС крайне опасно для инновационного развития страны, приведет к тому, что обладатели РИД, в т.ч. простые изобретатели, будут наказываться и называться «монополистами» в границах патента. Это усилит утечку мозгов, отток капиталов и технологий за рубеж. Также эта мера является коррупциогенной, поскольку усилит риски рейдерских захватов и отъема технологий (приложение 4).

Главу необходимо дополнить следующими законодательными предложениями:

- расширить иммунитеты для малого бизнеса от антимонопольного контроля на все субъекты МСП и все виды соглашений МСП, за исключением сговора на торгах;

- исключить как коррупциогенную норму, позволяющую ФАС России возбуждать дела не против ограничения конкуренции, а против «ущемления интересов» отдельных хозсубъектов;

- признать допустимыми все виды соглашений компаний с небольшими долями рынка (суммарно менее 20%) за исключением сговора на торгах;

- снять запрет на конкуренцию в рекламе (запрет на «некорректное сравнение, из-за которого РФ стала единственной крупной страной, где Самсунгу запретили пошутить над Apple в рекламе).

11. В главе 4.2. п. 1.2. дефис 3 - *упрощение подачи заявок на участие в закупках посредством совершенствования программно-аппаратного комплекса электронных площадок, обмена электронными документами, а также электронного взаимодействия с государственными базами данных различного уровня* – исключить или переработать. В своем докладе Председателю Правительства РФ Д.А. Медведеву Руководитель ФАС России И.Ю. Артемьев справедливо указал на рост числа использования «аукционных роботов», срывающих госзакупки, наносящих ущерб добросовестным заказчикам. Помимо этого, большой проблемой является распространение «гринмейлеров», подставных участников. ФАС России ежегодно возбуждает сотни дел, связанных с вышеуказанными фактами, в т.ч. использованием одного IP-адреса. Таким образом, необходимо принять меры не к дальнейшему упрощению доступа, а к пресечению доступа к госзакупкам роботов, мошенников, фирм-однодневок и «дублеров».

Приложения:

1. О новых законопроектах ФАС России по усилению уголовного преследования предпринимателей – на 6 л. в 1 экз.
2. Оценка целесообразности легализации «параллельного импорта» - на 3 л. в 1 экз.
3. О причинах и последствиях «аукционного крена» в госзакупках – на 5 л. в 1 экз.
4. Оценка целесообразности распространения антимонопольного регулирования на результаты интеллектуальной деятельности – на 6 л. в 1 экз.

Директор, к.э.н.



А.С. Ульянов