

**ФЕДЕРАЛЬНАЯ АНТИМОНОПОЛЬНАЯ  
СЛУЖБА**



**ДОКЛАД  
О СОСТОЯНИИ КОНКУРЕНЦИИ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**МОСКВА**

**2015**

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>5</b>
<b>1. КОНКУРЕНТНАЯ СРЕДА И ЗАЩИТА КОНКУРЕНЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....</b>	<b>6</b>
1.1. ЗАЩИТА И ПОДДЕРЖКА КОНКУРЕНЦИИ: ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПОДХОД .....	6
1.2. ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОНТРОЛЯ И ПОДДЕРЖАНИЯ УСЛОВИЙ ДЛЯ КОНКУРЕНЦИИ НА РЫНКАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИТОГИ 2014 ГОДА .....	9
1.3. ДОРОЖНАЯ КАРТА «РАЗВИТИЕ КОНКУРЕНЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ» - ИТОГИ РЕАЛИЗАЦИИ В 2014 ГОДУ И ЗАДАЧИ НА ПЕРСПЕКТИВУ.....	18
1.4. РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ КОНКУРЕНТНОЙ ПОЛИТИКИ И РАЗВИТИЯ КОНКУРЕНЦИИ.....	25
1.4.1. ВНЕДРЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО СТАНДАРТА РАЗВИТИЯ КОНКУРЕНЦИИ В РЕГИОНАХ РОССИИ.....	25
1.4.2. СОДЕЙСТВИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ВНЕДРЕНИЮ РЕГИОНАЛЬНОГО СТАНДАРТА РАЗВИТИЯ КОНКУРЕНЦИИ .....	26
1.4.3. РЕАЛИЗАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ «ДОРОЖНЫХ КАРТ» И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ, ВКЛЮЧАЮЩИХ МЕРЫ ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ.....	29
1.4.4. ОЦЕНКА ИНТЕНСИВНОСТИ КОНКУРЕНЦИИ И СОСТОЯНИЯ КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДЫ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	35
1.5. ОЦЕНОЧНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ КОНКУРЕНЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	38
1.5.1. ОЦЕНКА НАЛИЧИЯ УСЛОВИЙ ДЛЯ РАЗВИТИЯ КОНКУРЕНЦИИ.....	39
1.5.2. ОЦЕНКИ КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДЫ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ОПРОСОВ ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ В РАМКАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТАТИСТИЧЕСКОГО НАБЛЮДЕНИЯ (РОССТАТ).....	43
1.5.3. ОЦЕНКИ СОСТОЯНИЯ КОНКУРЕНЦИИ И КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДЫ СО СТОРОНЫ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО СООБЩЕСТВА.....	46
1.5.3.1. ОЦЕНКИ РОССИЙСКОГО СОЮЗА ПРОМЫШЛЕННИКОВ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ.....	46
1.5.3.2. ОЦЕНКИ ОБЩЕРОССИЙСКОЙ ОБЩЕСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА «ОПОРА РОССИИ».....	52
1.5.3.3. ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДЫ В РАМКАХ ОПРОСА ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ АНАЛИТИЧЕСКИМ ЦЕНТРОМ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	61
1.5.3.4. ОЦЕНКИ НА ОСНОВАНИИ ОПРОСА РОССИЙСКОГО БАНКА ПОДДЕРЖКИ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА («МСП БАНК») «ФИНАНСОВОЕ СОСТОЯНИЕ И ОЖИДАНИЯ МАЛОГО И СРЕДНЕГО БИЗНЕСА: ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ОПРОСА В ЧАСТИ ВОПРОСОВ КОНКУРЕНЦИИ».....	67
1.5.3.5. ОЦЕНКИ ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	70
1.5.3.6. ОЦЕНКИ ОБЩЕРОССИЙСКОЙ ОБЩЕСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ «ДЕЛОВАЯ РОССИЯ» НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	75
1.5.4. ОЦЕНКИ СОСТОЯНИЯ КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ МИРОВЫХ РЕЙТИНГОВ.....	76
1.5.5. ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФАС РОССИИ ПО АНТИМОНОПОЛЬНОМУ КОНТРОЛЮ И РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ .....	82
1.5.5.1. ОЦЕНКА НЕЗАВИСИМОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ИЗДАНИЯ «GLOBAL COMPETITION REVIEW» («ВСЕМИРНЫЙ ОБЗОР ПО КОНКУРЕНЦИИ»).....	82
1.5.5.2. ОЦЕНКА НЕКОММЕРЧЕСКОГО ПАРТНЕРСТВА «СОДЕЙСТВИЕ РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ».....	83
1.5.5.3. ОЦЕНКА НЕКОММЕРЧЕСКОГО ПАРТНЕРСТВА «ОБЪЕДИНЕНИЕ КОРПОРАТИВНЫХ ЮРИСТОВ».....	86
1.5.5.4. ОЦЕНКА РОССИЙСКОГО СОЮЗА ПРОМЫШЛЕННИКОВ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ (РСПП).....	91
1.5.5.5. ОЦЕНКА ОБЩЕРОССИЙСКОЙ ОБЩЕСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ «ДЕЛОВАЯ РОССИЯ».....	96
1.6. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗУЕМОЙ КОНКУРЕНТНОЙ ПОЛИТИКИ.....	99
<b>2. ТЕМЫ ГОДА.....</b>	<b>106</b>
2.1. КОНКУРЕНТНАЯ ПОЛИТИКА В РАМКАХ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА.....	106
2.2. О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФАС РОССИИ ПО СДЕРЖИВАНИЮ ЦЕН НА РЫНКАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	111
2.3. ПРИМЕНЕНИЕ ДИНАМИЧЕСКОГО ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ В СФЕРЕ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫХ ПАССАЖИРСКИХ ПЕРЕВОЗОК.....	117
2.4. ПРИНЯТИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРАВИЛ НЕДИСКРИМИНАЦИОННОГО ДОСТУПА К ОБЪЕКТАМ ИНФРАСТРУКТУРЫ, ИСПОЛЬЗУЕМЫМ ДЛЯ РАЗМЕЩЕНИЯ СЕТЕЙ ЭЛЕКТРОСВЯЗИ.....	119
2.5. РАЗВИТИЕ РЫНКА ПРИРОДНОГО ГАЗА.....	121
<b>3. АНАЛИЗ ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....</b>	<b>125</b>
3.1. ИТОГИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФАС РОССИИ ПО АНТИМОНОПОЛЬНОМУ КОНТРОЛЮ .....	125
3.1.1. ВЫЯВЛЕННЫЕ НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.....	125

3.1.2. Результаты контроля за экономической концентрацией.....	128
3.2. Контроль за ограничивающими конкуренцию соглашениями.....	129
3.2.1. Контроль за ограничивающими конкуренцию соглашениями, согласованными действиями хозяйствующих субъектов.....	129
3.2.2. Пресечение картелей и иных антиконкурентных соглашений при добыче и реализации водных биологических ресурсов.....	132
3.2.3. Контроль за ограничивающими конкуренцию соглашениями, согласованными действиями с участием органов государственной власти и местного самоуправления.....	136
3.3. Противодействие недобросовестной конкуренции .....	137
3.4. Контроль за соблюдением органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления антимонопольного законодательства .....	143
3.4.1. Пресечение ограничивающих конкуренцию действий (бездействия) органов государственной власти органов местного самоуправления.....	143
3.4.2. Предоставление органами власти субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям .....	151
3.4.3. Контроль за предоставлением услуг, являющихся необходимыми и обязательными для предоставления органами государственной власти и местного самоуправления государственных (муниципальных) услуг.....	155
3.4.4. Нарушения антимонопольного законодательства при предоставлении государственных и муниципальных услуг.....	158
3.4.5. Контроль за предоставлением государственных (муниципальных) преференций хозяйствующим субъектам.....	160
3.5. Контроль за иностранными инвестициями в стратегические хозяйственные общества.....	168
3.6. Контроль за соблюдением антимонопольных требований законодательства о торговле.....	174
3.7. Контроль за размещением госзаказа, торгами и заключением договоров по их результатам.....	178
3.7.1. Обеспечение открытости и публичности государственных и муниципальных торгов.....	178
3.7.2. Контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок в 2014 году и его влияние на конкуренцию.....	181
3.7.3. Анализ контроля закупок государственными компаниями и иными хозяйствующими субъектами, регламентируемых Федеральным законом от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».....	188
3.8. Обеспечение соблюдения принципов конкуренции при осуществлении государственного регулирования внешнеторговой деятельности.....	188
3.9. Антимонопольный контроль в сфере государственного оборонного заказа.....	193

#### **4. АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ КОНКУРЕНЦИИ НА ОТДЕЛЬНЫХ ТОВАРНЫХ РЫНКАХ И В ОТДЕЛЬНЫХ СЕКТОРАХ ЭКОНОМИКИ.....197**

4.1. Анализ состояния конкуренции в сфере транспорта.....	198
4.1.1. Анализ состояния конкуренции между аэропортами на территории Российской Федерации .....	198
4.1.2. Анализ состояния конкуренции на рынке погрузо-разгрузочных работ в морских и речных портах.....	210
4.2. Анализ состояния конкуренции на рынках топливно-энергетических ресурсов.....	220
4.2.1. Анализ рынка сырой нефти .....	220
4.2.2. Мелкооптовые рынки автомобильных бензинов.....	224
4.2.3. Оптовый рынок мазута.....	226
4.2.4. Оптовый рынок дизельного топлива.....	229
4.2.5. Оптовый рынок автомобильных бензинов.....	231
4.2.6. Розничный рынок автомобильных бензинов.....	233
4.2.7. Розничный рынок дизельного топлива.....	236
4.2.8. Рынок энергетического угля.....	238
4.2.8. Оптовый рынок услуг хранения газа.....	242
4.2.9. Рынок реализации нефти (прямогонного бензина).....	245
4.2.10. Предложения ФАС России по улучшению состояния конкуренции на рынках нефтепродуктов.....	249
4.3. Анализ состояния конкурентной среды на рынке первичного жилья экономического класса в административных центрах субъектов Российской Федерации и городах с численностью населения более 100 тыс. человек.....	250
4.4. Анализ состояния конкуренции на рынках в социальной сфере.....	260
4.4.1. Анализ состояния конкуренции на рынках услуг беспрошленной торговли в пределах пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации.....	260
4.4.2. Анализ рынка услуг розничной торговли лекарственными препаратами, изделиями медицинского назначения и сопутствующими товарами .....	261

4.4.3. РЫНКИ ЛЕКАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ.....	268
4.4.4. РЫНКИ МЕДИЦИНСКИХ ИЗДЕЛИЙ.....	275
4.5. АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ КОНКУРЕНЦИИ НА РЫНКАХ В СФЕРЕ ОБРАБАТЫВАЮЩЕГО ПРОИЗВОДСТВА.....	276
4.5.1. РЫНОК ХРОМОВОЙ (ХРОМИТОВОЙ) РУДЫ (КОНЦЕНТРАТА) В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН .....	276
4.5.2. РЫНОК ФЕРРОХРОМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	279
4.5.3. РЫНОК ФЕРРОСИЛИЦИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	282
4.5.4. РЫНОК ШЕЕЛИТОВОГО ВОЛЬФРАМОВОГО КОНЦЕНТРАТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	284
4.5.5. РЫНОК АВИАЦИОННЫХ ТРУБ (ОСТ 1-90038-88 и ТУ 1-92-90-84).....	288
4.5.7. РЫНОК ЦЕМЕНТА В КРЫМСКОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ.....	289
4.6. РЫНОК РЕАЛИЗАЦИИ СЕРЫ ТВЕРДОЙ.....	290
<b>5. РАЗВИТИЕ КОНКУРЕНЦИИ НА ОТДЕЛЬНЫХ ТОВАРНЫХ РЫНКАХ.....</b>	<b>296</b>
5.1. РЫНОК СРЕДСТВ КРИПТОГРАФИЧЕСКОЙ ЗАЩИТЫ ИНФОРМАЦИИ, ИСПОЛЬЗУЕМЫМ В ТАХОГРАФАХ И КОНТРОЛЬНО-КАССОВОЙ ТЕХНИКЕ .....	296
5.2. ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ РЫНКА УСЛУГ В СФЕРЕ ВЕТЕРИНАРИИ.....	297
5.3. РАЗВИТИЕ КОНКУРЕНЦИИ НА РЫНКАХ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ .....	300
5.3.1. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ В ЦЕЛЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНКУРЕНЦИИ НА РЫНКАХ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ .....	300
5.3.2. ПРОБЛЕМЫ СОСТОЯНИЯ КОНКУРЕНЦИИ НА РЫНКАХ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ И НАПРАВЛЕНИЯ ИХ РЕШЕНИЯ .....	307
5.4. РЫНКИ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ.....	313
5.4.1. ОБРАЩЕНИЕ ЛЕКАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ: ВЫЯВЛЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ПУТИ РЕШЕНИЯ .	313
5.4.2. ОБРАЩЕНИЕ МЕДИЦИНСКИХ ИЗДЕЛИЙ: ВЫЯВЛЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ПУТИ РЕШЕНИЯ ...	330
5.4.3. МЕДИЦИНСКИЕ УСЛУГИ: ВЫЯВЛЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ПУТИ РЕШЕНИЯ .....	334
5.4.4. ПРИМЕРЫ ЗНАЧИМЫХ ДЕЙСТВИЙ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ	338
5.5. ТУРИСТСКИЕ УСЛУГИ В СФЕРЕ ВЫЕЗДНОГО ТУРИЗМА - ПРОБЛЕМЫ И ИХ РЕШЕНИЕ .....	355
5.6. ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ НОРМАТИВНО-ПОДУШЕВОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ .....	356
5.7. РЫНКИ В СФЕРЕ ТРАНСПОРТА И СВЯЗИ .....	359
5.7.1. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ТЕКУЩЕГО ОТЦЕПНОГО РЕМОНТА ГРУЗОВЫХ ВАГОНОВ .....	359
5.7.2. СОЗДАНИЕ КОММЕРЧЕСКОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ РЫНКА (КИР) В СФЕРЕ ГРУЗОВЫХ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫХ ПЕРЕВОЗОК .....	363
5.7.3. ВНЕДРЕНИЕ НЕДИСКРИМИНАЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ ПОВЕДЕНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВУЮЩИХ ОПЕРАТОРОВ СВЯЗИ С ЦЕЛЬЮ СНИЖЕНИЯ ТАРИФОВ НА ОКАЗАНИЕ УСЛУГ МЕЖДУНАРОДНОЙ ЭЛЕКТРОСВЯЗИ И УСЛУГ СВЯЗИ В РОУМИНГЕ НА ОСНОВАНИИ ДВУХ — ИЛИ МНОГОСТОРОННИХ СОГЛАШЕНИЙ.....	365

## Введение

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

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

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

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

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

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

# 1. Конкурентная среда и защита конкуренции в Российской Федерации

## 1.1. Защита и поддержка конкуренции: государственный подход

Актуальность защиты конкуренции и неуклонного проведения в жизнь антимонопольной политики в качестве приоритетного направления деятельности органов государственной власти Российской Федерации применительно к различным аспектам социально-экономического развития страны неоднократно подтверждалась на самом высоком уровне.

Так, Президент Российской Федерации Владимир Путин в своих выступлениях постоянно напоминает, что экономика должна работать по законам честной конкуренции. И напротив, такие противоправные действия, как коррупция, уход от налогов, использование других криминальных и полукриминальных схем деформируют предпринимательскую среду, лишают добросовестных бизнесменов стимулов к развитию<sup>1</sup>.

Обращаясь 4 декабря 2014 года с ежегодным посланием к Федеральному Собранию, Президент России сделал особый акцент на том, что конкуренция является решающим фактором повышения качества услуг социальной сферы<sup>2</sup>. Он также отметил, что конкуренцию надо развивать более настойчиво, привлекая к государственно-частному партнерству малый и средний бизнес<sup>3</sup>.

О важности эффективной конкурентной среды для будущего государства неоднократно говорил Председатель Правительства Российской Федерации Дмитрий Медведев: «Так устроен мир: когда нет конкуренции, начинается снижение качества, это касается Советского Союза, России, любой другой страны – рынок закрывается, а конкуренция падает»<sup>4</sup>. И наоборот, чем выше уровень конкуренции, тем больше качественной продукции появляется на рынке, что положительно сказывается на экономике страны. При этом, по словам Дмитрия Медведева, в условиях жесткой конкуренции выживают те, кто быстрее реагирует на требования рынка<sup>5</sup>.

Тот факт, что недостаточная степень конкурентной борьбы является главной системной проблемой государства, отмечал и заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Аркадий Дворкович. Одновременно он указывал на те методы, которые позволяют с ней справиться: «Если это недостаток производителей, то мы субсидируем новые инвестиционные проекты, которые дают возможность производить подобные товары; если есть проблемы на уровне торговли, то главный рецепт – возрождение небольших магазинов,

<sup>1</sup> <http://radiomayak.ru/news/article/id/303424>

<sup>2</sup> <http://73online.ru/readnews/31548>

<sup>3</sup> <http://ria.ru/politics/20141008/1027440171.html#14268421545333&message=resize&relto=register&action=addClass&value=registration>

<sup>4</sup> [http://www.rusdialog.ru/news/5165\\_1411203622](http://www.rusdialog.ru/news/5165_1411203622)

<sup>5</sup> [http://expert.ru/2014/12/9/legpromu-dali-shans\\_1/?ny](http://expert.ru/2014/12/9/legpromu-dali-shans_1/?ny)

ярмарок, цивилизованных рынков, мобильной торговли»<sup>6</sup>. Затрагивая актуальную на сегодняшний день проблему повышения цен, он особо подчеркнул, что главными инструментами их стабилизации являются именно рост конкуренции и увеличение объемов предложения продукции<sup>7</sup>.

В последнее время, в связи с введением в отношении Российской Федерации внешнеэкономических санкций, вопросы свободного доступа к рынкам товаров и услуг приобрели особую остроту. По мнению российского руководства, эти санкции носят явно антиконкурентный характер. Так, Президент России, говоря о мерах защиты отечественного бизнеса, необходимых в текущей экономической ситуации, указывал, что интересам национальной безопасности соответствует такое положение вещей, когда производители из разных стран находятся в равных условиях, когда существует здоровая конкуренция<sup>8</sup>. Обращаясь к членам Международного дискуссионного клуба «Валдай», Владимир Путин высказал свое мнение о том, что санкции не только наносят ущерб экономике России, но и подрывают основы мировой торговли и правила ВТО, принципы незыблемости частной собственности, расшатывают либеральную модель глобализации, основанную на рынке, свободе и конкуренции<sup>9</sup>.

Говоря на заседании Государственного Совета РФ о запрете на ввоз в Россию импортных продуктов из стран Евросоюза, Президент России заявил, что эта мера вызвана необходимостью защитить интересы россиян. «Введенные против нашей страны ограничения – это не что иное, как отказ от базовых принципов ВТО некоторыми нашими партнерами. Нарушается принцип равенства условий доступа всех стран и участников экономической деятельности к рынкам товаров и услуг, игнорируются режим наибольшего благоприятствования в торговле и принцип справедливой и свободной конкуренции»<sup>10</sup>.

Высшими руководителями государства отмечается, что внешнеэкономические санкции необходимо учитывать как фактор, определяющий условия работы хозяйствующих субъектов в Российской Федерации, дающий им дополнительную возможность научиться работать в условиях жесткой конкуренции<sup>11</sup>. С другой стороны, они являются основанием для введения ответных мер, необходимых для соблюдения собственных интересов страны, для ее дальнейшего развития и защиты отечественных товаропроизводителей и российских рынков от недобросовестной конкуренции<sup>12</sup>.

Вопросы защиты конкуренции важны для развития не только экономики страны в целом, но и отдельных ее отраслей, в первую очередь тех, что составляют фундамент стабильности государства. Так, говоря о нынешнем

<sup>6</sup> [http://www.ltv.ru/sprojects\\_edition/si5756/fi35957](http://www.ltv.ru/sprojects_edition/si5756/fi35957)

<sup>7</sup> <http://tass.ru/ekonomika/1537628>

<sup>8</sup> <http://www.u-f.ru/News/u341/2014/08/05/682809>

<sup>9</sup> <http://www.interfax.ru/world/403739>

<sup>10</sup> <http://nv.ua/world/Putin-Zapret-importnyh-tovarov-zabota-o-rossiyahah--12556.html>

<sup>11</sup> <http://www.rg.ru/2014/04/22/vlast-site.html>

<sup>12</sup> [http://rtyva.ru/press\\_center/news/other\\_news/10839/](http://rtyva.ru/press_center/news/other_news/10839/)

состоянии и перспективах агропромышленного комплекса, Президент России подчеркивал, что «сам факт предоставления рынка собственной страны для наших аграриев создает им лучшие условия для конкуренции и для развития»<sup>13</sup>. При этом Владимир Путин обещал, что государство умножит свои усилия, направленные на создание условий для дальнейшего подъема сельского хозяйства. Он высказал уверенность в том, что в результате принятых мер сельчане станут хозяевами не только на собственном внутреннем рынке, но и серьезно усилят свои позиции в международной конкуренции<sup>14</sup>.

Другой базовой составляющей экономики, в которой конкуренция представляет решающий фактор развития, является социальная сфера. Именно поэтому, по мнению российского руководства, так важно исключить в этой области все проявления дискриминации, убрать все организационные и административные барьеры<sup>15</sup>.

Не менее важным для будущего страны является развитие современных технологий и информационных систем. На этом акцентировал внимание глава страны, обращаясь к экспертам, специализирующимся на изучении внешней и внутренней политики России: «Основные направления сегодняшней конкуренции – экономико-технологическое и идейно-информационное»<sup>16</sup>;

О решающем влиянии конкуренции на повышение качества оказываемых гражданам услуг заявлял Председатель Правительства Российской Федерации. В частности, он рекомендовал сделать упор на развитии условий конкуренции в таких сферах, как образовательные услуги, в том числе частный дошкольный сектор<sup>17</sup>, транспортные услуги, в том числе создание авиакомпаний-лоукостеров<sup>18</sup>, услуги жилищно-коммунального хозяйства, которыми недовольны более 60% потребителей<sup>19</sup>.

Одним из ключевых инструментов расширения конкуренции во всех отраслях должно стать совершенствование системы государственных закупок. Для этого принимаются комплексные меры, о которых глава государства говорил в послании к Федеральному Собранию. Правительству России было поручено сделать все необходимое, чтобы расширить доступ малых и средних предприятий к закупкам госкомпаний, в том числе четко определить обязательный годовой объем таких закупок у малого и среднего бизнеса. Десятки и сотни миллиардов рублей, полученные от этой деятельности, должны стать источником развития для отечественного предпринимательства.

«Естественно, что продукция наших поставщиков должна отвечать жестким условиям как по качеству, так и по цене. Кроме того, нельзя допускать и

<sup>13</sup> <http://www.rg.ru/2014/08/29/apk-site-anons.html>

<sup>14</sup> <http://yasonews.ru/mnenie/504/>

<sup>15</sup> <http://www.baltinfo.ru/2014/12/04/Iz-reputacii-konkretnykh-bolnits-i-shkol-skladyvaetsya-reputaciya-gosudarstva---Putin-465383>

<sup>16</sup> <http://viperson.ru/wind.php?ID=673065>

<sup>17</sup> [http://www.tvk.tv/news/detail.php?IBLOCK\\_ID=&ELEMENT\\_ID=7589690](http://www.tvk.tv/news/detail.php?IBLOCK_ID=&ELEMENT_ID=7589690)

<sup>18</sup> <http://www.business-gazeta.ru/article/102509/>

<sup>19</sup> <http://runews24.ru/russia/chelyabinsk/07062014-oplata-uslug-zhkh.html>



внутреннего монополизма. Подчеркну, разумное, именно разумное импортозамещение – это наш долгосрочный приоритет независимо от внешних обстоятельств»<sup>20</sup>.

Здоровая конкуренция является важнейшей составляющей экономического роста страны и залогом ее успешного развития. Поэтому для расширения конкурентной среды, по заверениям Председателя Правительства Российской Федерации, будет продолжен курс на сокращение избыточного присутствия государства и проведение продуманной антимонопольной политики<sup>21</sup>. В этих же целях, по словам Дмитрия Медведева, правила работы на рынке будут меняться только современными методами, в первую очередь через развитие конкуренции, а такой метод, как государственное регулирование цен на продовольствие, использоваться не будет<sup>22</sup>.

Общепризнанно, что конкурентная среда должна развиваться не только на федеральном, но и на региональном уровне. В последнем послании к Федеральному Собранию глава государства заявил: «Россия уже значительно продвинулась в улучшении делового климата. На федеральном уровне в основном сформирована новая законодательная база. Сейчас важно перенести акцент на качество правоприменения, в партнерстве с бизнесом содействовать распространению так называемых лучших практик в регионах, использовать для этого национальный рейтинг инвестиционного климата».

Одновременно насущные проблемы развития конкуренции решаются не только на государственном, но и на межгосударственном уровне. Об этом российский лидер заявил на заседании Высшего евразийского экономического совета, которое состоялось в Астане. Владимир Путин заявил, что страны Таможенного союза намерены активно стимулировать добросовестную конкуренцию и осуществлять эффективную защиту бизнеса<sup>23</sup>.

Все сказанное наглядно демонстрирует, что проведению в жизнь антимонопольной политики и широкому развитию сферы конкуренции в Российской Федерации уделяется самое пристальное внимание, в том числе на государственном уровне.

## *1.2. Основные результаты антимонопольного контроля и поддержания условий для конкуренции на рынках Российской Федерации: итоги 2014 года*

На итоговой коллегии ФАС России 12 марта 2014, Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалов подчеркнул:

<sup>20</sup> <http://kremlin.ru/events/president/news/47173>

<sup>21</sup> <http://www.iarex.ru/articles/46886.html>

<sup>22</sup> <http://fishnews.ru/news/25681>

<sup>23</sup> [http://www.gazeta.ru/business/news/2014/05/29/n\\_6191469.shtml](http://www.gazeta.ru/business/news/2014/05/29/n_6191469.shtml)

«Первостепенной задачей ФАС в этом году является движение по **Дорожной карте**<sup>24</sup>». Среди иных задач, которые должна решать ФАС России в 2014 году, были определены следующие:

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

*Принятие «четвертого антимонопольного пакета» и поправок в статью 178 УК РФ. Сокращение количества мелких расследований и дел*

Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации одобрен в первом чтении «Четвертый антимонопольный пакет».

Законопроект разработан в целях реализации пункта 25 Плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году (т.н. «антикризисный план»). Принятие законопроекта позволит исключить применение антимонопольного законодательства к субъектам, не обладающим существенной рыночной властью.

Одним из существенных изменений является введение исключения в для хозяйствующих субъектов с выручкой менее 400 млн. руб. контроля злоупотребления доминирующим положением и заключения соглашений между участниками одного рынка (кроме картелей и запрещенных «вертикальных» соглашений) для хозяйствующих субъектов с совокупной выручкой менее 400 млн. руб. Исключения не будут касаться естественных монополий, финансовых организаций и компаний с государственным участием.

Одновременно, проектом предложено исключить из статьи 5 Закона о защите конкуренции нормы о том, что доминирующим может быть признано положение хозяйствующего субъекта с долей менее 35 %.

Кроме того, законопроект предусматривает сокращение оснований проведения внеплановых проверок субъектов малого предпринимательства. Проверки по заявлению юридических лиц и граждан будут проводиться после согласования с органами прокуратуры. Исключения составят проверки по выявлению картелей, для них сохранится существующий порядок «внезапных» проверок.

Также проект поправок предусматривает внесение изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании торговой деятельности», исключая из-под регулирования этого закона компании с оборотом менее чем 400 млн. рублей.

---

<sup>24</sup> Основные результаты реализации «дорожной карты» по развитию конкуренции приведены в разделе 1.3 настоящего Доклада.

25 декабря 2014 г. Правительство Российской Федерации внесло в Государственную Думу разработанный ФАС России в целях совершенствования уголовной политики в сфере экономики проект поправок к проекту федерального закона «О внесении изменений в **статью 178 Уголовного кодекса Российской Федерации** и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Изменения в статью 178 УК РФ устанавливают более высокий порог ущерба и дохода, что позволит исключить уголовную ответственность для субъектов малого предпринимательства. Поправки отменяют преследование за неоднократное злоупотребление доминирующим положением.

Документ исключает уголовную ответственность за злоупотребление доминирующим положением, поскольку за злоупотребление доминирующим положением у ФАС России есть эффективный механизм воздействия на компании - это риски оборотных штрафов. Также законопроект конкретизирует порядок освобождения от уголовной ответственности лица, содействующего раскрытию такого преступления. Законопроект одобрен во втором чтении.

### ***Принятие Правил недискриминационного доступа в ряде отраслей***

Утверждены Правила недискриминационного доступа к инфраструктуре для размещения сетей электросвязи (Постановление Правительства Российской Федерации от 29.11.2014 № 1284).

ФАС России разработан проект 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» (далее – проект Правил). Проект Правил направлен на оптимизацию существующей системы доступа организаций к магистральным газопроводам. Так, вводится понятие «свободной мощности магистрального газопровода» и «магистрального газопровода», что создает равные условия доступа к мощностям магистральных газопроводов.

Кроме того, ФАС России ведется работа над проектом постановления Правительства Российской Федерации «Об обеспечении недискриминационного доступа к **газораспределительным сетям** в Российской Федерации» (далее – проект Положения), предусматривающим отмену действующего постановления Правительства Российской Федерации от 24.11.1998 № 1370 «Об утверждении положения об обеспечении доступа организаций к местным газораспределительным сетям». Проект Положения направлен на оптимизацию существующей системы доступа организаций к газораспределительным сетям, обеспечивающим поставку газа до конечных потребителей. Проект Положения уточняет определение свободной мощности газораспределительных сетей и создает равные условия доступа к указанным мощностям для организаций группы лиц ОАО «Газпром» и независимых организаций. Введение этого принципа позволит упростить доступ потребителей к газораспределительным сетям.

При этом предусматривается введение существенных условий договора об оказании услуг по транспортировке газа, что необходимо для нормативного

закрепления основных положений договора в целях исключения возможных случаев дискриминации независимых от собственников газораспределительных сетей потребителей услуг по транспортировке газа путем предъявления необоснованных требований со стороны организаций, осуществляющих транспортировку газа по газораспределительным сетям.

### ***Ужесточение норм Федерального закона № 223-ФЗ***

В 2014 году вступил в силу Федеральный закон от 05.05.2014 № 122-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», устанавливающий административную ответственность в отношении заказчиков за нарушение требований законодательства Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц (разработчик – ФАС России).

ФАС России осуществляет ведение реестра недобросовестных поставщиков в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25.11.2013 № 1062 «О порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)». По состоянию на 31.12.2014 в Реестр недобросовестных поставщиков включено 156 реестровых записей в отношении 142 участников закупок, уклонившихся от заключения договора, поставщиков (исполнителей, подрядчиков), договор с которыми расторгнут в связи с существенным нарушением ими договора.

### ***Применение методов административного обжалования в строительстве***

В декабре 2013 года Государственной Думой в первом чтении был принят проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части установления процедуры административного обжалования решений и (или) действий (бездействия) уполномоченных органов в градостроительной сфере).

В целях подготовки к рассмотрению законопроекта во втором чтении (запланировано во втором квартале 2015 года) ФАС России подготовлен и в октябре 2014 года внесен в Правительство Российской Федерации Проект поправок, подготовленных во исполнение решений, принятых Правительством Российской Федерации.

Законопроект предусматривает, что ФАС России будут рассматриваться жалобы по «короткой процедуре» на решения и (или) действия (бездействие) органов власти (органов местного самоуправления) и организаций, эксплуатирующих сети инженерно-технического обеспечения, принятые в рамках исчерпывающих перечней процедур в сфере строительства, установленных Правительством Российской Федерации. При этом рассмотрение будет осуществляться в 7-дневный срок в целях оперативного восстановления прав субъектов градостроительной деятельности, а должностные лица, допустившие нарушение, могут быть привлечены к административной ответственности – вплоть до дисквалификации.

В связи с принятием Указа Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 г. № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» Правительством Российской Федерации перед ФАС России была поставлена задача по реализации мер, направленных на обеспечение сбалансированности товарных рынков и недопущение ускоренного роста цен на сельскохозяйственную и продовольственную продукцию.

В рамках реализации поставленной задачи ФАС России был организован мониторинг оптово-отпускных цен в отношении определенного перечня социально-значимых продуктов питания, реализуемых хозяйствующими субъектами, занимающими существенную долю на региональных рынках. В перечень товаров, подлежащих мониторингу, были включены говядина (кроме бескостного мяса), свинина (кроме бескостного мяса), куры (кроме окорочков), рыба мороженая неразделанная, масло сливочное, молоко питьевое, картофель, капуста белокочанная свежая, лук репчатый, морковь, яблоки и гречневая крупа.

Кроме того, для получения оперативной информации о ценовой ситуации на продовольственных рынках на официальном сайте ФАС России и сайтах его территориальных органов были организованы «горячие линии».

Результаты мониторинга цен, а также анализа поступающей на «горячую линию» информации от граждан и хозяйствующих субъектов являлись основанием для проведения ФАС России и его территориальными органами контрольных мероприятий на тех рынках сельскохозяйственного сырья и продовольствия, на которых отмечалось наибольшее повышение цен. В частности, ФАС России были проведены массовые проверки на рынках мяса птицы и свинины, гречневой крупы, хлеба и муки, семян подсолнечника, сахара.

Принят Федеральный закон от 21.07.2014 № 265-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», который направлен на расширение практики применения концессионных соглашений, упрощение заключения концессионных соглашений, привлечение в государственный сектор экономики частных инвестиций, увеличение круга участников концессионных соглашений, развитие добросовестной конкуренции;

Законом № 343-ФЗ внесены изменения в Федеральный закон 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» и отдельные законодательные акты Российской Федерации, которые исключают неопределенность в его применении (вступили в силу 06.12.2014). У иностранных инвесторов появилась возможность продлить срок действия выданного ранее решения о предварительном согласовании сделки без повторной подачи документов и прохождения всей процедуры.

В рамках реализации пунктов 35-38 Плана мероприятий («дорожной

карты») «Повышение доступности энергетической инфраструктуры», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2012 г. № 1144-р, ФАС России разработаны и внесены в Правительство Российской Федерации проекты постановлений Правительства, направленные на введение типовых форм заявок на технологическое присоединение; соглашения о перераспределении мощности; типовых форм договоров энергоснабжения (купли-продажи) электрической энергии (мощности).

В 2014 году запущен пилотный проект по реализации **круглого леса** посредством **биржевых торгов** в Иркутской области<sup>25</sup>. ФАС России принимал активное участие в подготовке правовой базы, а также в создании порядка реализации лесоматериалов на товарных биржах.

Механизм реализации лесоматериалов на территории Российской Федерации посредством участия в биржевых торгах позволит отечественным предпринимателям максимально эффективно отслеживать рынок лесоматериалов: изменение ценового уровня, анализ конъюнктуры рынка лесоматериалов, динамику уровня обеспеченности, спроса и предложений.

24 октября 2014 года на Санкт-Петербургской Международной Товарно-сырьевой Бирже (далее – СПМТСБ) состоялись первые **биржевые торги природным газом**. Проект реализован в рамках исполнения протокола Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности от 4 июля 2014 года № А4-26-368. Во исполнение решения президентской комиссии по ТЭК, на площадке ФАС России была организована совместная с Банком России, Минэнерго, СПМТСБ, ОАО «НК «Роснефть» и ОАО «Газпром» работа по запуску биржевых торгов.

Федеральным законом Российской Федерации от 22.12.2014 № 438-ФЗ внесены изменения в статьи 23.48 и 23.74 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, касающиеся отнесения к подведомственности антимонопольных органов рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 6 статьи 14.24 «Нарушение законодательства об организованных торгах» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, с одновременным исключением их из юрисдикции Банка России.

Вносимые изменения обусловлены отсутствием у Банка России полномочий по контролю за хозяйствующими субъектами, осуществляющими торговлю наличным товаром во внебиржевом сегменте, в том числе, нефтью и нефтепродуктами (указанные полномочия есть у ФАС России).

Принят совместный приказ ФАС России и Минэнерго России от 12.01.2015 № 3/15/3 «О внесении изменений в приказ ФАС России и Минэнерго России от 30.04.2013 № 313/13/225 «Об утверждении минимальной величины продаваемых

---

<sup>25</sup> В рамках выполнения поручения Президента Российской Федерации от 07.05.2013 № ПР-1037 (п.1, пп. «и») по организации биржевой торговли лесом.

на бирже нефтепродуктов и требований к биржевым торгам, в ходе которых заключаются сделки с нефтепродуктами хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующих товарных рынках». Указанное изменение обеспечит повышение прозрачности ценообразования и снизит возможность искажения цены отдельными компаниями на рынке СУГ.

Кроме того, предполагается введение дополнительной биржевой торговой сессии, призванной удовлетворять потребности, в том числе занимающих доминирующее положение хозяйствующих субъектов по покупке СУГ и нефтепродуктов, что, в свою очередь, должно способствовать повышению объективности данных при расчете соответствия реализованных на бирже объемов установленной минимальной величине.

Мониторинг розничного сегмента рынка нефтепродуктов дал основу для создания в сентябре 2014 года интерактивного модуля в виде карты Российской Федерации. Данный модуль отображает ценовую ситуацию в розничном сегменте рынка нефтепродуктов, в каждом регионе Российской Федерации. Кроме того, модуль дает возможность просмотреть ценовую ситуацию в целом по Российской Федерации, по каждому округу в отдельности, по каждой нефтяной компании, по каждому виду нефтепродукта, а также за любой отрезок времени, начиная с января 2013 года. Информация обновляется еженедельно.

Размещение интерактивной карты на официальном сайте ФАС России позволит любому потребителю ориентироваться в ценовой ситуации на розничном рынке нефтепродуктов, а также получать информацию о структуре этого рынка.

В целях устранения негативных практик на рынке автомобилей, запасных частей и сервисного обслуживания Ассоциацией европейского бизнеса в России по согласованию и при методической поддержке ФАС России был разработан Кодекс поведения автопроизводителей (далее - Кодекс), который определил основные принципы взаимодействия автопроизводителей и дистрибьюторов с дилерами и независимыми сервисными станциями. Основная цель разработки этого документа – формирование прозрачных недискриминационных правил взаимодействия между автодистрибьюторами и дилерами.

В целях оценки эффективности применения Кодекса ФАС России организован сбор информации от участников рынка, по результатам анализа которой можно утверждать, что снизилось количество обращений на действия официальных автодистрибьюторов в части отказов от сотрудничества с сервисными станциями и неофициальными дилерами на территории Российской Федерации.

ФАС России рассматривается возможность распространения опыта внедрения Кодекса на иные товарные рынки.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2014 г. № 1489 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации в связи с упразднением

Федеральной службы по оборонному заказу» с 1 января 2015 г. Федеральной антимонопольной службе переданы функции по контролю за соблюдением законодательства в сфере **государственного оборонного заказа** (далее – ГОЗ) в части контроля размещения и исполнения ГОЗ, а также контроля за соблюдением порядка ценообразования на продукцию, поставляемую по ГОЗ, формированием и применением государственных регулируемых цен на такую продукцию при размещении и выполнении оборонного заказа. В дополнение к имеющимся у ФАС России функциям по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства указанные изменения позволят ФАС России сформировать комплексный подход к осуществлению контроля и надзора в сфере ГОЗ и повысить эффективность предотвращения и пресечения нарушений в данной сфере.

В 2014 году ФАС России подготовлен проект нормативного правового акта, предусматривающего порядок и сроки перехода на международный принцип исчерпания прав на товарные знаки в Российской Федерации<sup>26</sup>.

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

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

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.08.2014 № 871 утверждены разработанные с участием ФАС России Правила формирования перечней лекарственных препаратов, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Новый порядок, в частности:

1. Сделал процедуры формирования перечней открытыми и прозрачными.
2. Предотвратил конфликт интересов, а также минимизировал риски принятия решений участниками процесса, имеющими личную заинтересованность, за счет введения требований:
3. Ввел требование ежегодного пересмотра перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов.
4. Предусмотрел право заявителя в следующем календарном году подать доработанные предложения, в случае не включения препарата в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов в текущем году

---

<sup>26</sup> пункт 4 протокола совещания у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И.Шувалова от № ИШ-П8-61 от 21.05.2013



– при наличии уточненных данных.

Приняты разработанные с участием ФАС России поправки в Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств».

Указанными нормами исключены механизмы недобросовестной конкуренции на фармацевтическом рынке, в том числе со стороны иностранных производителей, в части исключения понятия «оригинальных препаратов», 6-летнего срока защиты прав производителей «оригинальных препаратов», возможности ввозить в Российскую Федерацию препараты, не соответствующие правилам надлежащей производственной практики, выпуска на рынок препарата, не находящегося затем в обращении (в целях затягивания начала процедуры регистрации дженерика) и т.д.

Поправками установлены обязательные требования к лекарственным препаратам на всех стадиях их обращения, в том числе произведенным за пределами России, что обеспечит равные условия производителям лекарств.

С 5 ноября 2014 вступил в силу разработанный ФАС России Федеральный закон от 04.11.2014 № 333-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части исключения положений, устанавливающих преимущества для отдельных хозяйствующих субъектов» (далее — Федеральный закон № 333-ФЗ).

Данный Федеральный закон исключил законодательства нормы, в соответствии с которыми денежные средства названных в этих законодательных актах категорий граждан<sup>27</sup> могут быть размещены только в банках, не менее половины акций (долей) которых принадлежит Российской Федерации.

Законодательно закреплён конкурентный механизм формирования органов управления единого общероссийского профессионального объединения страховщиков, осуществляющих ОСАГО (Российского союза автостраховщиков - РСА). Федеральный закон от 21.07.2014 № 223-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» закрепил конкурентный механизм формирования органов управления РСА, основанный на принципах равенства прав всех членов объединения на выдвижение кандидатур в названный орган управления и учитывающий также интересы средних и мелких страховщиков, оказывающих услуги на рынке ОСАГО.

**В 2014 году внедрялись лучшие региональные практики:**

- Стандарт развития конкуренции в субъектах Российской Федерации - «пилотное» внедрение в Республике Татарстан, Хабаровском крае,

<sup>27</sup>Опекуны и попечители, дети, оставшиеся без попечения, и (или) дети-сироты, которые покинули воспитательные или иные социальные учреждения, а также обучались за счет средств федерального бюджета в имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях

Волгоградской, Нижегородской и Ульяновской областях и г. Санкт-Петербурге<sup>28</sup> (ФАС России, Минэкономразвития России, Агентство стратегических инициатив и Аналитический центр при Правительстве РФ оказывали содействие внедрению Стандарта развития конкуренции в этих регионах).

- принятие и реализация отраслевых «дорожных карт» по развитию конкуренции в регионах России;
- дальнейшая реализация региональных программ развития конкуренции.
- продолжена практика подготовки и размещения в Интернете «Черной и Белой книг проконкурентных и антиконкурентных региональных практик»
- ФАС России впервые разработала методiku и сформировала рейтинг субъектов Российской Федерации по степени интенсивности конкуренции и состоянию конкурентной среды.

### *1.3. Дорожная карта «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» - итоги реализации в 2014 году и задачи на перспективу<sup>29</sup>*

В настоящее время деятельность органов государственной власти в Российской Федерации по развитию конкуренции осуществляется в рамках реализации плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 года № 2579-р (далее – дорожная карта).

По информации Минэкономразвития России по состоянию на 22 мая 2015 года исполнено и одобрено на заседаниях рабочей группы АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» 73 мероприятий (80,22%), в процессе исполнения числится – 13 (14,29 %), не исполненными являются 5 (5,49 %) мероприятия. По итогам широкого обсуждения с предпринимательским сообществом в 2014 году ряд мероприятий исключен из дорожной карты ввиду признания их нецелесообразности.

В 2014 году реализовано 38 мероприятий плана мероприятий («дорожной карты»). В рамках реализации плана мероприятий («дорожной карты») приняты:

- 1 указ Президента Российской Федерации;
- 9 федеральных законов;
- 16 постановлений Правительства Российской Федерации;
- 8 распоряжений Правительства Российской Федерации;
- 15 ведомственных актов.

Принятие указанных нормативных правовых актов позволило достигнуть значительных результатов как в части общесистемного регулирования в антимонопольной сфере, так и на отдельно взятых товарных рынках

<sup>28</sup> Основные результаты внедрения регионального Стандарта содействия развитию конкуренции приведены в приложении 2 к настоящему Докладу

<sup>29</sup> По материалам, представленным Минэкономразвития России и АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов»

(авиаперевозок, услуг связи, лекарственных препаратов, здравоохранения, дошкольного образования и нефтепродуктов).

Основные результаты реализации «дорожной карты» в 2014 году:

- Утверждение стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации;
- Определение направлений развития конкуренции в сферах электросвязи, железнодорожного и трубопроводного транспорта, услуг портов и аэропортов, а также на газовых рынках;
  - Введение требований выписывания лекарственных препаратов на рецептурных бланках по международным непатентованным наименованиям;
  - Разработка и утверждение правил организации производства и контроля качества лекарственных средств на основе международных правил производства лекарственных средств (GMP);
  - Предоставление возможности реализации авиаперевозчиком билетов, не подлежащих возврату, в случае отказа пассажира от полета;
  - Предоставление допуска иностранных пилотов к управлению воздушными судами российских авиакомпаний;
  - Предоставление авиакомпаниям возможности отказаться от включения в тариф услуг по предоставлению питания и напитков в полете;
  - Либерализация межправительственных соглашений о воздушном сообщении с рядом стран в части снятия ограничительных мер;
  - Снижение ограничений и определение права выбирать оптимальный маршрут для пропуска трафика через узлы сетей фиксированной связи на рынке услуг связи для операторов;
  - Снижение платы за абонентскую линию при оплате услуг местной телефонной связи;
  - Осуществление частичного субсидирования затрат частных детских садов на содержание детей;
  - Расширение доступа частных компаний на рынок услуг дошкольного образования за счет предоставления права коммерческим юридическим лицам осуществлять образовательную деятельность в качестве дополнительного вида деятельности, принятия нормативных правовых актов в сфере здравоохранения и пожарной безопасности, устанавливающих систему современных требований для детских садов всех форм собственности, установления равных прав педагогических работников государственных, муниципальных и частных дошкольных организаций в части доступа к современным образовательным методикам и к системе повышения профессионального;
- Принятие нормативных актов для обеспечения недискриминационного доступа независимых потребителей к ресурсам нефтяных компаний – монополистов.

Агентство стратегических инициатив считает необходимым отметить следующие основные результаты реализации «дорожной карты»<sup>30</sup>:

<sup>30</sup> Письмо от 06.03.2015 № 905-02-16/АСИ

- Разработан и утвержден стандарт развития конкуренции в регионах Российской Федерации. Стандартом установлен перечень требований, которые должны быть выполнены органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в целях развития конкуренции в отраслях экономической деятельности хозяйствующих субъектов, с учетом специфики функционирования региональной экономики и рынков. В настоящее время происходит внедрение стандарта в 6 пилотных регионах: республика Татарстан, Хабаровский край, Волгоградская, Нижегородская, Ульяновская области и г. Санкт-Петербург. Планируется распространить внедрения Стандарта на все территории Российской Федерации.

- Предусмотрена норма о назначении и выписывании лекарственных препаратов по международному непатентованному наименованию, при его отсутствии - по группировочному наименованию, а в случае отсутствия у препарата международного непатентованного или группировочного наименования - по торговому наименованию. Таким образом, для потребителя появилась возможность выбора при приобретении лекарственных препаратов.

- Закреплена административная ответственность за нарушение требований к рекламе лекарственных средств, медицинских изделий и медицинских услуг, в том числе методов лечения, а также биологически активных добавок. Нарушение указанных требований влечет наложение административного штрафа. Указанная норма направлена на повышение ответственности рекламодателей и средств массовой информации за размещение рекламы лекарственных препаратов и биологически активных добавок и усиление контроля в этой сфере в целях недопущения причинения вреда жизни и здоровью граждан.

- Обеспечена возможность применения узлов связи с территориально-распределенной архитектурой для сетей фиксированной связи и для сетей подвижной радиотелефонной связи, определив для операторов связи право пропуска трафика оптимальным способом и предусмотрев ограничения на пропуск трафика только в случае, если это приведет к нарушению целостности и безопасности сети связи общего пользования. Данная возможность обеспечила применение современной гибкой и недорогой технологии коммутации пакетов; снижение общей стоимости оборудования на 10-15%.

- Приняты санитарно-эпидемиологические требования к дошкольным группам, размещаемым в жилых помещениях жилищного фонда. Данные требования позволили реализовать дошкольные образовательные программы в группах по присмотру, уходу и развитию (без реализации указанных программ), а также семейных дошкольных группах.

- Закреплена возможность осуществлять образовательную деятельность по программам дошкольного образования в качестве дополнительного вида деятельности. Это дает возможность предприятиям и организациям создавать корпоративные детские сады для детей своих сотрудников. С 1 января 2014 года вступили в силу нормы об образовании, регулирующие финансовое обеспечение реализации основных общеобразовательных программ дошкольного образования в негосударственном секторе.

Дорожной картой предусмотрена разработка 14 федеральных законов, из которых приняты 10 федеральных законов, 4 проекта рассматриваются в Государственной Думе Федерального собрания Российской Федерации.

**Принятые федеральные законы:**

- № 44-ФЗ от 5 апреля 2014 г. (разработчик: Минэкономразвития России, предусмотрено проведение аудита эффективности закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, и контрольно-счетными органами муниципальных образований).

- № 396-ФЗ от 28 декабря 2013 г. (разработчик: Минэкономразвития России, введена обязанность участника закупки декларировать при подаче заявки на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) информации об отсутствии конфликта интересов).

- № 423-ФЗ от 28 декабря 2013 г. (разработчик: ФАС России, исключение уведомительного контроля по сделкам экономической концентрации).

- № 285-ФЗ от 2 ноября 2013 г. (разработчик: ФАС России, установлена административная ответственность за непредставление или несвоевременное представление в антимонопольный орган информации, необходимой для расчета размера административного штрафа, а также за представление заведомо недостоверной информации, необходимой для расчета размера административного штрафа).

- № 200-ФЗ от 23 июля 2013 г. (разработчик: Минздрав России, закреплена административная ответственность за нарушение требований к рекламе лекарственных средств, медицинских изделий и медицинских услуг. Реклама биологически активных добавок в каждом случае должна сопровождаться предупреждением о том, что объект рекламирования не является лекарственным средством).

- № 429-ФЗ от 22 декабря 2014 г. (разработчик: Минздрав России, установлен порядок формирования и ведения перечня взаимозаменяемых лекарственных препаратов и определение особенности регистрации отдельных групп лекарственных препаратов (орфанные, биологические, биоаналоговые, воспроизведенные, препараты из лекарственного растительного сырья и др.).

- № 317-ФЗ от 25 ноября 2013 г. (разработчик: Минздрав России, установлена административная ответственность за отдельные виды правонарушений в сфере медицинской и фармацевтической деятельности. В частности, административная ответственность установлена за нарушение установленных правил в сфере обращения медицинских изделий и нарушение законодательства об обращении лекарственных средств).

- № 79-ФЗ от 20 апреля 2014 г. (разработчик: Минтранс России, российским авиаперевозчикам предоставляется право продавать билеты по невозвратным тарифам. Согласно поправкам авиаперевозчики могут продавать два вида авиабилетов - с условием о возврате провозной платы при расторжении договора перевозки (по возвратному тарифу) и без такого условия (по невозвратному тарифу). Пассажиры, купившие авиабилеты по невозвратным тарифам, не могут вернуть всю уплаченную за них сумму, если откажутся от перелета. Вернуть

можно лишь неиспользованные авиаперевозчиком суммы, взимаемые в пользу иных организаций в соответствии с иностранным законодательством, с территорий, на территории или через территории которых планировался перелет).

- № 73-ФЗ от 20 апреля 2014 г. (разработчик: Минтранс России, в целях обеспечения авиаперевозчиков квалифицированными летными кадрами, в первую очередь командирами воздушных судов (КВС), предусматривается возможность допуска иностранных пилотов к управлению воздушными судами российских авиакомпаний).

- № 273-ФЗ 29 декабря 2012 г. (разработчик: Минобрнауки России, закреплена возможность осуществлять образовательную деятельность по программам дошкольного образования в качестве дополнительного вида деятельности, которая дает возможность предприятиям и организациям создавать корпоративные детские сады для детей своих сотрудников).

4 проекта федеральных закона в настоящее время находятся в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

- Законопроект № 531675-6, предусматривающий изменения в статью 103 Воздушного кодекса Российской Федерации в части установления возможности исключения из договора воздушной перевозки условия о наличии нормы провоза пассажиром багажа без взимания дополнительной платы. Размер платы за перевозку бесплатной нормы багажа в общем объеме платы за пассажирскую перевозку можно представить как долю бесплатного багажа в общем объеме пассажирской коммерческой загрузки, в зависимости от типа воздушного судна, продолжительности полета воздушного судна, а также пассажирооборота на каждом конкретном маршруте, а также сборов каждого конкретного аэропорта за обработку багажа. Разработчиком законопроекта является Минтранс России.

- Законопроект № 260190-6, направленный на исключение уголовного преследования малого предпринимательства за антимонопольные правонарушения. Разработчиком является ФАС России.

- Законопроект № 602468-6, предусматривающий исключение из сферы антимонопольного регулирования действий хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение, связанных с ущемлением интересов граждан и организаций, в случаях, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности; устанавливаются критерии допустимости "вертикальных" соглашений уточняются соглашения допустимы, если ни продавец, ни покупатель не превышает долю в размере 20 процентов на рынке товара, являющегося предметом "вертикального" соглашения; предлагается исключить из понятия "вертикальное" соглашение положения о том, что агентский договор не является "вертикальным" соглашением (пункт 19 статьи 4) в связи с тем, что для целей применения Закона о защите конкуренции агентский договор должен оцениваться исходя из фактических прав и обязанностей сторон, установленных таким договором. Разработчиком законопроекта является ФАС России.

- Законопроект № 654023-6, направленный на формирование эффективной среды регулирования и информированности потребителей и инвесторов о

деятельности регулируемых субъектов (включая субъекты естественных монополий, иных регулируемых субъектов в сферах электроэнергетики, теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения (далее - регулируемые субъекты) путем формирования единой интегрированной электронной среды регулирования через объединение совокупности взаимодействующих информационных систем на основе использования государственных баз данных в сферах государственного регулирования, а также создания Единого государственного портала по раскрытию информации регулируемыми субъектами и органами регулирования. Разработчиком законопроекта является ФСТ России.

### ***Результаты опроса предпринимателей об эффектах реализации дорожной карты.***

Автономной некоммерческой организацией «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» проведен опрос среди предпринимателей, представителей деловых объединений и экспертов в области антимонопольного законодательства. Всего в опросе приняли участие 353 предпринимателя из 41 субъекта Российской Федерации. Целью опроса была оценка эффектов от реализации ряда пунктов плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 года № 2579-р: пункта 3 раздела 6 «Рынок нефтепродуктов», пункта 6.4 раздела «Системные меры», пункта 3 «Рынок лекарственных препаратов», пункта 9 «Рынок авиаперевозок» (отраслевые меры).

Целью опроса по **пункту 3 раздела 6 «Рынок нефтепродуктов»** была оценка эффекта от проведенной работы по совершенствованию нормативно-правовой базы биржевой торговли нефтепродуктами. Результаты опроса показали, что 80% респондентов считают, что совместный приказ ФАС России и Минэнерго России, направленный на совершенствование нормативно-правовой базы биржевой торговли нефтепродуктами, повысил ликвидность биржевой торговли нефтепродуктами, путем увеличения предложения на открытом рынке. На вопрос о необходимости дополнительных мер, направленных на улучшение ситуации в сфере биржевой торговли, 90% участников выделили следующее: увеличение в 2-3 раза минимального объема биржевых продаж нефтепродуктов, которые также необходимо зафиксировать в совместном приказе; устранение неравноправия участников биржевых торгов (ликвидировать преференции контроллеров поставки). Кроме того, 80% респондентов считают, что регулятором цен на рынке нефтепродуктов являются вертикально-интегрированные компании.

Целью опроса по **пункту 6.4 раздела «Системные меры»** была оценка эффектов от создания единого раздела на сайте ФАС России с исчерпывающим перечнем и копиями решений и иных нормативных и ненормативных актов ФАС России. Результаты опроса показали, что 78% респондентов известно о наличии базы дел ФАС России. Вместе с тем, только 49% опрошенных смогли отыскать в общей базе дел интересующее их решение. В целом, положительно оценивают

интерфейс сайта 82% опрошенных. 61% респондентов считают базу дел ФАС России полной, а 84% опрошенных отметили, что данный информационный ресурс способствует прозрачности в деятельности ФАС России.

Целью опроса по пункту 3 «Рынок лекарственных препаратов» (отраслевые меры) была оценка эффектов от введения требований выписывания лекарственных препаратов на рецептурных бланках по международным непатентованным наименованиям. Результаты опроса показали, что 63 % респондентов отметили, что им часто встречаются назначения, выписанные врачами на рецептурных бланках. В своей работе работники аптек сетей при выборе лекарственного препарата по международному непатентованному наименованию, если покупатель просит помочь, руководствуются, как правило, нормами прописанными в 61-ФЗ, а также материальным положением клиента, при этом дают краткую информацию о возможных побочных эффектах каждого из рассматриваемых клиентом препаратов. Вместе с тем, 15% респондентов отметили, что в момент консультации потенциального покупателя руководствуются исключительно своим профессиональным опытом. 70% опрошенных отметили, что в рецептах не часто фигурирует конкретное наименование лекарственного препарата.

Целью опроса по пункту 9 «Рынок авиаперевозок» (отраслевые меры) была оценка эффекта от проведения программ по совершенствованию 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. Результаты опроса показали, что 60% знают о наличии данной программы субсидирования, но они затруднились ответить, приведут ли меры по субсидированию к росту объема на внутренних межрегиональных перевозках. Вместе с тем 25% респондентов отметили, что данные меры приведут к такому росту. Кроме того, на вопрос почему данные меры могут привести к росту объема, было отмечено: введение института субсидирования авиаперевозок будет способствовать развитию внутренней аэропортов инфраструктуры, авиаперевозки сокращают время поездки, будут развиваться города спутники, в частности города Уральского федерального округа. На вопрос повлияет ли данная программа субсидирования на увеличение объема пассажиропотока 38% опрошенных ответили положительно, а 50% опрошенных затруднились ответить, так как данная мера не может носить долговременный характер. Такая мера, носит крайне неэффективный с точки зрения экономики характер. Большинство респондентов отметили, что для увеличения пассажиропотока и объема внутренних авиаперевозок необходимы системные изменения, затрагивающие отрасль в целом, такие как: создание разветвленной сети компактных аэродромов с грунтовой полосой и минимальным количеством инженерных коммуникаций, повышение информированности населения и инвесторов.



Вместе с тем, из запланированных дорожной картой мероприятий в установленный срок не удалось реализовать ряд мероприятий:

- Не усовершенствован порядок допуска авиаперевозчиков, определяющий прозрачную процедуру допуска и обеспечения конкуренции на международных маршрутах перевозок.
- Не введен механизм досудебного обжалования решений территориальных органов в центральном аппарате ФАС России.
- Не исключена возможность двойной ответственности (наложение оборотного штрафа и изъятие незаконно полученного дохода).
- 

#### **Задачи на 2015 год.**

В рамках реализации дорожной карты предусмотрено выполнение 10 мероприятий, направленных на совершенствование антимонопольного законодательства, в частности, принятие постановления Правительства Российской Федерации по регулированию тарифов субъектов естественных монополий, подготовка доклада по разработке предложений по развитию кадрового потенциала и укрепления ресурсной базы ФАС России, разработка доклада по анализу правоприменительной практики изменений, внесенных в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств», в части совершенствования процедур государственной регистрации лекарственных препаратов, а также другие мероприятия дорожной карты.

### *1.4. Региональные аспекты конкурентной политики и развития конкуренции*

#### *1.4.1. Внедрение регионального стандарта развития конкуренции в регионах России*

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

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

Стандарт одобрен Правительством Российской Федерации (поручение от 02.04.2014 № ИШ-П13-2189). Он позволяет выработать единообразный подход к развитию конкуренции во всех субъектах Российской Федерации, но при этом не устанавливает жестких границ, в которых регионы должны развивать

конкуренцию. Подобный формат позволяет учитывать как территориально-географические особенности региона, так и его социально-экономическое положение.

В соответствии с принятым решением Правительства Российской Федерации Стандарт внедрялся в 2014 году в шести пилотных регионах России: Республике Татарстан, Хабаровском крае, Волгоградской, Нижегородской и Ульяновской областях, г. Санкт-Петербурге. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 04.11.2014 № 705, а также в соответствии с «дорожной картой» с 2015 года работа по внедрению Стандарта распространяется на все регионы Российской Федерации. В рамках Стандарта субъектами Российской Федерации были подготовлены региональные доклады о состоянии конкуренции.

Информация о результатах внедрении Стандарта в 2014 году и содействии со стороны заинтересованных федеральных структур приведена в разделе 1.4.2 настоящего Доклада.

Указом Президента Российской Федерации от 4 ноября 2014 г. № 705 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 сентября 2012 г. № 1276, дополнен направлением «Содействие развитию конкуренции на основе стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации». Таким образом, данное направление будет учитываться при ежегодном построении рейтинга глав субъектов Российской Федерации.

В 2015 году в рамках реализации мероприятий «дорожной карты» планируется продолжение реализации мер по внедрению лучших практик развития конкуренции в субъектах Российской Федерации, формирование системы поощрения для субъектов Российской Федерации, успешно реализующих Стандарт.

В ряде субъектов Российской Федерации внедрение Стандарта в 2014 году начато в инициативном порядке, в том числе: в Республиках Алтай, Башкортостан, Мордовия, Удмуртская, Чувашия, в Воронежской, Кировской, Московской, Омской, Пензенской, Саратовской, Тамбовской, Тульской, Тюменской, Ярославской областях, в Ханты-Мансийском автономном округе, Камчатском крае.

Таким образом, работа по внедрению Стандарта в субъектах Российской Федерации в 2014 году велась не только в пилотных регионах, но и в регионах, стремящиеся работать на опережение.

#### *1.4.2. Содействие федеральных органов исполнительной власти внедрению регионального стандарта развития конкуренции*

ФАС России, Минэкономразвития России и Агентство стратегических инициатив на протяжении 2014 года оказывали содействие субъектам Российской Федерации при внедрении Стандарта. Организационную и методическую

поддержку регионам в этом вопросе также оказывал Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации (далее – Аналитический центр).

В качестве основных направлений деятельности ФАС России, в числе других, определено оказание методической и организационной поддержки внедрения Стандарта. Этот вопрос рассматривался на заседании Совета территориальных органов ФАС России 11 марта 2014 года, на расширенном заседании Коллегии ФАС России 9 сентября 2014 года. 8 сентября 2014 года в рамках мероприятия «День конкуренции в России» в г. Санкт-Петербург организован ФАС России и проведен семинар по вопросам внедрения Стандарта.

Содействие по внедрению Стандарта осуществлялось в следующих формах: проводились семинары, круглые столы; в органы государственной власти субъектов Российской Федерации направлялись рекомендации, справочные, информационные и методические материалы; сотрудники центрального аппарата ФАС России и его территориальных органов принимали участие в обсуждении проектов перечней приоритетных и социально значимых рынков, работе коллегиальных органов, и т.п. Осуществлялось консультирование в рабочем порядке по вопросам, касающимся внедрения Стандарта.

В рамках содействия внедрению Стандарта Федеральной антимонопольной службой на своем официальном сайте был создан раздел «Стандарт развития конкуренции», ссылка который размещается на первой странице сайта. В указанном разделе размещаются методические материалы по внедрению Стандарта, нормативные правовые акты, поручения, доклады (материалы региональных докладов) о состоянии и развитии конкурентной среды на рынках товаров и услуг региона, информация о внедрении Стандарта в субъектах Российской Федерации.

Аналитическим центром совместно ФАС России и Агентством стратегических инициатив в 2014 году организован ряд мероприятий с участием представителей федеральных органов власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих внедрение Стандарта на своей территории, общественных организаций предпринимателей и потребителей, представителей научных и экспертных кругов.

В рамках подготовки семинара по теме **«Внедрение Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации»** (состоялся в Аналитическом центре 2 июля 2014 года) был проведен предварительный опрос регионов и сформирован перечень вопросов, возникающих при внедрении Стандарта, которые и легли в основу семинара.

На «круглом столе» по теме **«Внедрение Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации: опыт регионов и лучшие практики»** (состоялся в Аналитическом центре 7 августа 2014 года) обсуждались вопросы межведомственного взаимодействия, методика оценки состояния конкуренции на товарных рынках и другие проблемы, актуальные с точки зрения развития конкуренции.

По результатам вышеуказанных мероприятий Аналитическим центром подготовлены и размещены на своем сайте информационно-аналитические материалы: «Разъяснение по вопросам внедрения Стандарта развития конкуренции

в субъектах Российской Федерации» и «Внедрение Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации: опыт регионов и лучшие практики».

Вопросы внедрения Стандарта обсуждались на заседаниях Общественно-консультативных советов (ОКС) при территориальных антимонопольных органах. Сотрудники ФАС России принимали участие в мероприятиях, проводимых органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В целях оказания содействия регионам при внедрении Стандарта Федеральная антимонопольная служба разработала и разместила на своем сайте ряд методических материалов:

1. Рекомендации ФАС России органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации по внедрению Требования «Проведение мониторинга состояния и развития конкурентной среды на рынках товаров и услуг региона» Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации;

2. Рекомендации по минимизации (определению, снижению, устранению) барьеров предпринимательской деятельности на приоритетных и социально значимых рынках субъекта Российской Федерации;

3. Примерный план ежегодного регионального доклада «Состояние и развитие конкурентной среды на рынках товаров и услуг субъекта Российской Федерации».

Указанные методические материалы направлены высшим должностным лицам Республики Татарстан, Хабаровского края, Волгоградской, Нижегородской и Ульяновской областей, г. Санкт-Петербурга, а также в территориальные антимонопольные органы данных регионов.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 4 ноября 2014 г. № 705 Минэкономразвития России совместно с ФАС России и Агентством стратегических инициатив осуществлялась подготовка проекта распоряжения Правительства Российской Федерации по внесению изменений в перечень показателей эффективности деятельности высших органов исполнительной власти (руководителей высших органов исполнительной власти) субъектов Российской Федерации, установленный распоряжением Правительства Российской Федерации от 10.04.2014 № 570-р. Указанный перечень дополнен показателями, характеризующими действия высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по содействию развитию конкуренции в регионе на основе Стандарта (распоряжение Правительства Российской Федерации от 10.02.2015 № 190-р).

Сотрудники главного офиса Агентства стратегических инициатив, а также представители Агентства в регионах принимали участие в более чем 10 мероприятиях (конференциях, семинарах, «круглых столах», совещаниях и т.п.) организованных ФАС России, Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, была организована «горячая телефонная линия» для консультирования субъектов Российской Федерации.

Также по результатам обобщения опыта внедрения Стандарта в пилотных регионах Агентством стратегических инициатив совместно с заинтересованными

федеральными органами исполнительной власти осуществляется работа по внесению изменений в Стандарт и утверждение его нормативным актом Правительства Российской Федерации.

Работа по содействию внедрению Стандарта будет продолжена Минэкономразвития России, Агентством стратегических инициатив, ФАС России, заинтересованными ведомствами и уполномоченными организациями на постоянной основе.

---

#### *1.4.3. Реализация региональных «дорожных карт» и государственных программ, включающих меры по развитию конкуренции*

В рамках внедрения лучших региональных практик важно отметить утверждение региональных «дорожных карт» по развитию конкуренции в ряде субъектов Российской Федерации.

Распоряжением Правительства Республики Алтай от 28.11.2014 №674-р утверждена «дорожная карта» «Развитие конкуренции в Республике Алтай на 2014-2018 годы», которая включает меры по внедрению Стандарта развития конкуренции; реализации Схемы и программы развития электроэнергетики Республики Алтай; развитию конкуренции при осуществлении закупок, размещению информации об упрощении деятельности предпринимателей в рамках антимонопольного регулирования; определению направлений развития конкуренции в конкретных отраслях в границах региона и муниципальных образований; а также меры по развитию конкуренции на рынках: услуг дошкольного образования; пассажирских перевозок наземным транспортом.

Муниципальным образованиям рекомендовано разработать и утвердить соответствующие «дорожные карты» по развитию конкуренции.

Распоряжением Правительства Республики Мордовия от 03.02.2014 №56-р утверждена «дорожная карта» по развитию конкуренции в Республике Мордовия, которой предусмотрено внедрение Стандарта развития конкуренции; снижение среднего числа обращений представителей бизнес-сообщества в исполнительный орган государственной власти для получения одной государственной услуги, а также сокращение сроков предоставления государственных услуг; упрощение взаимодействия участников рынка с регулирующими органами; повышение информационной прозрачности деятельности исполнительных органов власти. Предусмотрена разработка и внесение на утверждение в правительство Республики Мордовия планов по развитию конкуренции в курируемых сферах деятельности (с включением целевых показателей и мероприятий по их достижению) по принадлежности, в т.ч. включение мероприятий по анализу показателей, характеризующих изменение конкурентной среды; анализ ценовых предложений; обеспечение реализации комплекса мер по повышению конкурентоспособности курируемых сфер деятельности.

Распоряжением Главы Республики Саха (Якутия) от 27.06.2014 №598-РГ утверждена «дорожная карта» «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики в Республике Саха (Якутия) на 2014-2016 годы», включающая:

План мероприятий по реализации системных мер по развитию конкуренции, в том числе по внедрению государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения, образования, ЖКХ, транспортной инфраструктуры и т.д. (на основе конкурсных процедур по выбору частного партнера), а также по привлечению субъектов малого и среднего предпринимательства к выполнению непрофильных функций государственных и муниципальных услуг на условиях аутсорсинга;

План мероприятий по развитию конкуренции на рынках лекарственных препаратов; медицинских услуг; услуг образования; услуг дошкольного образования; агропромышленного комплекса; розничной торговли; услуг транспорта; информационно-коммуникационных технологий и связи; энергоресурсосбережения; услуг ЖКХ.

Муниципальным образованиям рекомендовано разработать и утвердить соответствующие «дорожные карты» по развитию конкуренции.

Распоряжением губернатора Костромской области от 30.12.2014 №1059-р утверждена «дорожная карта» по содействию развитию конкуренции в Костромской области на 2014-2016 годы, включающая меры по развитию конкуренции на рынках нефтепродуктов; инертных строительных материалов; жилья и строительных материалов; услуг: медицинских; дошкольного образования; социального обслуживания; жилищно-коммунальных; розничной торговли; перевозок пассажирским транспортом; связи; лесодобычи и лесопереработки. Муниципальным образованиям рекомендовано разработать и утвердить соответствующие «дорожные карты» по развитию конкуренции на 2015-2016 годы.

Постановлением администрация Тамбовской области от 03.04.2014 № 369 утверждена «дорожная карта» «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики в Тамбовской области на период 2014-2015 годов». «Дорожная карта» включает системные мероприятия, направленные на развитие конкуренции в Тамбовской области в основном путем обеспечения прозрачности деятельности органов власти, привлечения экспертного сообщества к решению проблем развития конкуренции, а также отраслевые мероприятия, необходимые для развития конкуренции в Тамбовской области на рынках медицинских услуг; лекарственных препаратов и медицинского оборудования, услуг пассажирских перевозок; услуг строительства и архитектуры; сельскохозяйственной продукции и продовольствия.

Распоряжением правительства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры от 04.07.2014 №382-рп утверждена «дорожная карта» «Развитие конкуренции в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», которая включает:

системные меры, в том числе включение функций по развитию конкуренции в Положение о Совете при правительстве Ханты-Мансийского автономного округа - Югры; закрепление за исполнительными органами государственной власти полномочий по развитию конкуренции; оптимизацию структуры государственного имущества и функций хозяйствующих субъектов с участием государства; совершенствование процедуры продажи или заключения

договоров аренды земельных участков, предназначенных для строительства; корректировку Схемы и программы развития электроэнергетики; внедрение стимулирующего регулирования, основанного на установленных показателях эффективности, надежности, качества;

перечень и мероприятия по развитию конкуренции на рынках услуг: дошкольного образования, медицинских, ЖКХ, розничной торговли, туристических, перевозки пассажиров наземным транспортом, связи; рынках агропромышленного комплекса и продукции лесопиления.

«Дорожные карты» по развитию конкуренции приняты также в Воронежской и Тульской областях.

В 2014 году в субъектах Российской Федерации принят ряд «дорожных карт», предусматривающих развитие конкуренции в отдельных отраслях (сферах) деятельности.

***В сфере строительства:***

распоряжением Правительства Республики Тыва от 30.01.2014 № 21-р утверждена «дорожная карта» «Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства Республики Тыва», направленная на сокращение времени на получение разрешения на строительство; расширение доступа заинтересованных лиц к информации о земельных участках; разработку единого регламента взаимодействия органов местного самоуправления, органов исполнительной власти, ресурсоснабжающих организаций, организаций коммунального комплекса по представлению технических условий на инженерные сети; осуществление мониторинга административных барьеров при оформлении разрешительных документов на строительство и ввод объектов в эксплуатацию и т.д.;

постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 17.01.2014 N 27-р утвержден план-график по реализации мероприятий ("дорожная карта") "Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства", включающий:

мероприятия: по обеспечению градостроительной подготовки земельных участков в целях стимулирования строительства, по утверждению правил землепользования и застройки сельских поселений;

установление обязанности органов власти: проводить аукционы по предоставлению земельных участков; передавать земельные участки, находящиеся в государственной собственности, в собственность муниципальных образований, на территории которых приняты правила землепользования и застройки, за исключением земельных участков, необходимых для обеспечения государственных нужд; утверждать программы развития транспортной и социальной инфраструктуры в 6-месячный срок с даты утверждения генеральных планов городских поселений и городских округов; устанавливать порядок утверждения документации по планировке территории; обеспечивать переход от деления земель на категории к территориальному зонированию;

постановлением администрация Алтайского края от 30.01.2014 №34 утверждена «дорожная карта» «Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства в Алтайском крае», направленная на завершение разработки

документов территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территории; разработку комплекса мер по обеспечению доступности информации о свободных земельных участках; сокращение количества процедур, временных и финансовых затрат, связанных с реализацией инвестиционно-строительных проектов.

Распоряжением правительства Иркутской области от 10.07.2014 N 568-рп утверждена "дорожная карта" "Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства на территории Иркутской области", которая включает мероприятия по упрощению градостроительной подготовки земельных участков, по увеличению количества земельных участков для жилищного строительства, оптимизации системы градостроительного регулирования в регионе, устранению дополнительных барьеров; совершенствованию регуляторной среды, в том числе снижению административных барьеров, повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг в Иркутской области; сокращению административных барьеров в строительстве, включая сокращение количества процедур, связанных с реализацией инвестиционно-строительных проектов, а также совокупного времени и расходов на их прохождение.

Распоряжением правительства Самарской области от 07.05.2014 №326-р утверждена «дорожная карта» «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства на территории Самарской области». Целями "дорожной карты" является совершенствование и информационная открытость градостроительной подготовки земельных участков; совершенствование регуляторной среды; сокращение количества административных процедур, связанных с реализацией инвестиционно-строительных проектов, а также совокупного времени и расходов на их прохождение.

Распоряжением правительства Самарской области от 07.05.2014 №327-р утверждена «дорожная карта» «Сокращение административных барьеров в сфере строительства на местном уровне», которая предусматривает внедрение (адаптация и принятие) в муниципальных образованиях Самарской области разработанных органами исполнительной власти Самарской области модельных правовых актов органов местного самоуправления, регулирующих административные процедуры в сфере строительства, а также их реализацию и осуществление контроля за соблюдением административных процедур, применяемых органами местного самоуправления муниципальных образований Самарской области в сфере строительства.

***Принято 16 нормативных правовых актов 16 субъектов Российской Федерации (Республики Кабардино-Балкарская, Калмыкия, Чувашская, Коми, Краснодарский край, Астраханская, Белгородская, Брянская, Волгоградская, Вологодская, Иркутская, Курганская, Новосибирская, Омская, Ростовская, Сахалинская области), утвердивших «дорожные карты» в сфере ЖКХ.*** «Дорожные карты" разработаны во исполнение пункта 3.5 Протокола совещания у заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака от 27.06.2014 №ДК-П9-127пр, приказа Министерства строительства и жилищно-



коммунального хозяйства Российской Федерации от 08.08.2014 N 447/пр "Об утверждении формы комплекса мер по развитию жилищно-коммунального хозяйства субъекта Российской Федерации" и включают правовые и организационные меры, направленные на развитие ЖКХ, в том числе путем создания условий для конкурентных отношений в этой сфере, в частности связанные с обеспечением информационной открытости и подконтрольности ЖКХ; повышением эффективности государственного регулирования; созданием условий для привлечения негосударственных инвестиций.

***Приняты «дорожные карты» в сфере энергетики.***

Решением Штаба по обеспечению безопасности электроснабжения в Алтайском крае от 19.11.2014 № Прот-33 утвержден План мероприятий («дорожная карта») «Повышение доступности энергетической инфраструктуры в Алтайском крае». «Дорожная карта» включает мероприятия, обеспечивающие снижение количества этапов присоединения к энергосети и сокращение сроков прохождения отдельных этапов; мероприятия, необходимые для выполнения сетевыми компаниями при исполнении условий договоров на технологическое присоединение.

Решением рабочей группы при администрации Псковской области по оптимизации процедур технологического присоединения к электрическим сетям и получения разрешений на строительство (Протокол от 06.11.2014 № 4) утверждена «дорожная карта» по внедрению лучших практик по направлению «Технологическое присоединение к электрическим сетям» в Псковской области. «Дорожной картой» предусматривается сокращение сроков и стоимости выполнения работ, упрощение процесса технологического присоединения к электрическим сетям в Псковской области. Органам местного самоуправления совместно с Государственным комитетом Псковской области по делам строительства и ЖКХ предложено в срок до 20.12.2014 года обеспечить внедрение Регламента сокращения прохождения разрешительных процедур в сфере земельных отношений и строительства.

***Приняты нормативные правовые акты в 4-х субъектах Российской Федерации (Московская область, Республика Дагестан, Алтайский край, Краснодарский край), утвердившие «дорожные карты» в сфере здравоохранения.*** «Дорожными картами» предусматривается разработка и утверждение концепции развития государственно-частного партнерства; увеличение количества субъектов рынка путем введения в действие новых учреждений; привлечение медицинских организаций негосударственной формы собственности к оказанию медицинской помощи в соответствии с моделью ресурсного обеспечения системы здравоохранения региона.

***Приняты нормативные правовые акты в 3-х субъектах Российской Федерации (Республика Крым, Республика Марий Эл, Новгородская область), утвердившие «дорожные карты» в сфере образования.*** «Дорожные карты» предусматривают создание дополнительных мест в образовательных организациях различных типов, а также развитие вариативных форм дошкольного образования; создание условий для привлечения негосударственных организаций в сферу дошкольного образования.

*В 2014 году на региональном уровне приняты 4 государственные программы, предусматривающие развитие конкуренции.*

Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 05.12.2014 №559 утверждены Приоритетные направления деятельности Правительства Республики Башкортостан и основные мероприятия по их реализации в 2015 году. Первой стратегической задачей определено создание благоприятной конкурентной среды в Республике Башкортостан, в том числе путем внедрения Стандарта развития конкуренции в Республике Башкортостан; реализации плана мероприятий ("дорожной карты") внедрения в Республике Башкортостан лучших практик Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации; реализации проектов государственно-частного партнерства (в сферах транспорта, спорта, экологии, туризма, здравоохранения и образования); реализация плана мероприятий ("дорожной карты") внедрения стандарта деятельности органа местного самоуправления по обеспечению благоприятного инвестиционного климата; внедрения института оценки регулирующего воздействия в отношении проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления на предмет выявления положений, препятствующих ведению предпринимательской или инвестиционной деятельности; создания и развития объектов инновационной и промышленной инфраструктуры поддержки малого и среднего бизнеса, создания благоприятного инвестиционного климата, развития производства и торговли.

Постановлением правительства Калининградской области от 28.04.2014 утверждена государственная программа Калининградской области «Модернизация экономики». Подпрограммы 2 и 4 утвержденной программы содержат меры по созданию условий для развития конкуренции: Подпрограмма 2 «Совершенствование государственного и муниципального управления», включает реализацию системных мер по снижению административных барьеров и повышению доступности и качества государственных и муниципальных услуг; подпрограмма 4 «Формирование благоприятной инвестиционной среды», включает мероприятия, обеспечивающие развитие государственно-частного партнерства, развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики.

Постановлением правительства Магаданской области от 30.04.2014 № 347-пп утвержден План реализации государственной программы Магаданской области «Экономическое развитие и инновационная экономика Магаданской области» на 2014-2020 годы» на период 2014-2016 годов, который предполагает реализацию следующих подпрограмм, содействующих развитию конкуренции: [Подпрограмма "Развитие малого и среднего предпринимательства в Магаданской области" на 2014-2020 годы](#); [Подпрограмма "Развитие торговли на территории Магаданской области" на 2014-2020 годы](#).

Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 30.06.2014 №554 утверждена государственная программа Санкт-Петербурга «Развитие предпринимательства и потребительского рынка в Санкт-Петербурге» на 2015-2020 годы». Государственная программа включает следующие подпрограммы,

содействующие развитию конкуренции: Подпрограмма "Развитие малого и среднего предпринимательства"; Подпрограмма "Развитие оптовой и розничной торговли, общественного питания, бытового обслуживания и сферы ритуальных услуг"

**В 2014 году продолжена реализация региональных программ развития конкуренции в следующих субъектах Российской Федерации:** Карачаево-Черкесская Республика; Республика Татарстан; Удмуртская Республика; Приморский край (подпрограмма государственной программы "Экономическое развитие и инновационная экономика Приморского края"); Ставропольский край; Воронежская, Новгородская Самарская, Тульская области.

Завершены региональные, в том числе целевые, программы развития конкуренции в Камчатском и Хабаровском краях, Калининградской, Нижегородской и Пензенской областях, в Санкт-Петербурге; Еврейской автономной области. В Алтайском крае в 2014 году завершена муниципальная программа «Развитие конкуренции в городе Барнауле на 2012-2014 годы».

#### *1.4.4. Оценка интенсивности конкуренции и состояния конкурентной среды в субъектах Российской Федерации*

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

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

Факторы, вносящие неопределенность в построение рейтинга субъектов Российской Федерации: отсутствие общепринятых и доступных показателей, характеризующих интенсивность конкуренции и состояние конкурентной среды; трудности совмещения отраслевого и рыночного подхода, неоднозначность в оценке численных значений показателей, характеризующих состояние конкуренции в масштабах административных границ субъекта Российской Федерации, неопределенность в степени внедрении и реализации регионального Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации.

Основные этапы формирования итогового рейтинга: сбор и предварительная обработка исходных данных, построение вспомогательных рангов и шкалирование; суммирование вспомогательных рангов и использованием весовых коэффициентов; построение итогового рейтинга.

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

1. Группа показателей «Макроэкономические показатели, характеризующие состояние конкурентной среды в регионах Российской Федерации». Принималось во внимание, что относительно большее число хозяйствующих субъектов и лучшая динамика появления на рынке новых хозяйствующих субъектов косвенным образом свидетельствуют о более лучшем состоянии конкурентной среды в регионе.

Вспомогательные ранги формировались по показателям:

- Количество хозяйствующих субъектов (нормировалось на численность населения);
- Количество вновь образованных хозяйствующих субъектов за предыдущий календарный год (нормировалось на численность населения, показатель введен с 2015 года);
- Прирост (уменьшение) общего числа хозяйствующих субъектов за предыдущий год, % (показатель введен с 2015 года);

По сравнению с 2014 годом исключены из расчета показатели, учитывающие миграцию населения и величину валового регионального продукта. Кроме того, по сравнению с предыдущим периодом использовались данные не Росстата, а ФНС России.

2. Для оценки состояния законности в сфере защиты конкуренции использовались показатели «Количество заявлений о нарушении антимонопольного законодательства, поступивших в территориальные органы ФАС России от граждан и организаций в расчете на одного хозяйствующего субъекта» и «Количество дел о нарушении антимонопольного законодательства, возбужденных территориальными органами ФАС России в расчете на одного хозяйствующего субъекта».

Указанные показатели рассчитывается на основе данных ведомственной периодической отчетности ФАС России за соответствующий отчетный период. Большее число заявлений о возможных нарушениях и ограничениях конкуренции (которые можно рассматривать как своеобразные отзывы заинтересованных лиц о состоянии конкуренции), а также большее число возбужденных дел о нарушениях могут свидетельствовать о худшем состоянии конкурентной среды на территории.

3. Для оценки состояния конкуренции на сопоставимых товарных рынках использовались результаты анализа состояния конкуренции отдельных товарных рынков за 2013-2014 гг., проведенных ФАС России<sup>31</sup>. По каждому из проанализированных рынков рассчитываются показатели рыночной концентрации – индекс Герфиндаля-Гиршмана (НИ) и индекс концентрации (CR3). Для этих рынков предполагается оптимальным состояние с высокой степенью конкуренции, отклонение от этого состояния считается ухудшением состояния конкурентной среды, что отражается путем начисления штрафных баллов.

<sup>31</sup> Использовались результаты анализов локальных рынков, проведенных ФАС России во всех субъектах Российской Федерации.

- Рынок розничной продажи автомобильных бензинов АИ92
- Рынок розничной продажи автомобильных бензинов АИ95
- Рынок розничной продажи дизельного топлива
- Розничный рынок электроэнергии
- Рынок услуг по транспортировке и размещению твердых бытовых отходов
- Рынок розничной торговли лекарствами

4. Результаты опроса Росстатом хозяйствующих субъектов о состоянии конкурентной среды в ряде отраслей: строительство; розничная торговля (введено в расчет с 2015 года); оптовая торговля (введено в расчет с 2015 года). Учитывалась доля положительных ответов в рамках данных государственного статистического наблюдения на вопросы:

- За истекший период состояние конкурентной среды улучшилось?
- За истекший период антиконкурентных действий органов государственной власти и местного самоуправления стало меньше?
- За истекший период уровень недобросовестной конкуренции снизился?

Итоговое место субъекта Российской Федерации в рейтинге (см. таблицу 1.1.) определялось по сумме рангов, рассчитываемых по всем направлениям оценки степени интенсивности конкуренции и состояния конкурентной среды, с учетом коэффициентов, определяющих вес указанных направлений (при расчете рейтингов за 2013 и 2014 годы использовались равные значения относительного вклада групп показателей). В рейтинге не учтены показатели по Республике Крым и г. Севастополю в связи с отсутствием полных исходных данных.

Таблица 1. 1.

**Рейтинг субъектов Российской Федерации по степени интенсивности конкуренции и состоянию конкурентной среды в 2014 году**

	Рейтинг «Макро»	Рейтинг «Заявления»	Рейтинг «Рынки»	Рейтинг «Опросы»	Итоговый Рейтинг
Новосибирская область	3	13	14	17	1
г. Москва	1	5	5	44	2
Рязанская область	24	3	9	18	2
г. Санкт-Петербург	2	14	1	47	4
Смоленская область	27	2	10	37	5
Воронежская область	20	26	14	20	6
Республика Татарстан	10	18	1	59	7
Республика Саха (Якутия)	33	17	14	27	8
Приморский край	9	10	35	42	9
Самарская область	6	9	18	64	10
Краснодарский край	34	3	24	38	10
Сахалинская область	23	31	35	15	12
Челябинская область	14	47	35	11	13
Вологодская область	6	19	18	65	13
Иркутская область	29	14	35	28	13
Республика Ингушетия	30	23	35	24	16
Московская область	21	23	4	62	16
Свердловская область	4	12	35	60	16
Белгородская область	26	8	35	51	19
Костромская область	40	6	35	41	20
Мурманская область	25	44	18	39	21
Кемеровская область	53	34	35	5	21
Чеченская Республика	82	1	24	20	21
Пензенская область	48	57	24	1	24
Новгородская область	52	47	24	7	24
Республика Адыгея	65	28	18	18	24
Республика Дагестан	81	11	35	3	24
Магаданская область	44	39	35	16	28
Орловская область	69	35	24	9	29
Владимирская область	34	40	35	34	30
Ивановская область	10	16	35	81	30
Алтайский край	31	55	35	24	32
Омская область	28	38	24	55	32

	Рейтинг «Макро»	Рейтинг «Заявления»	Рейтинг «Рынки»	Рейтинг «Опросы»	Итоговый Рейтинг
Республика Алтай	39	52	35	22	32
Республика Коми	56	51	35	4	32
Республика Северная Осетия-Алания	72	7	35	32	32
Республика Хакасия	59	78	3	10	37
Тверская область	36	43	5	66	37
Псковская область	57	27	35	31	37
Оренбургская область	58	66	24	6	40
Камчатский край	32	40	35	49	40
Ханты-Мансийский автономн. округ	38	31	10	77	40
Ямало-Ненецкий автономный округ	54	20	35	47	40
Хабаровский край	12	65	24	56	44
Ульяновская область	37	74	35	13	44
Калининградская область	5	64	35	54	44
Республика Мордовия	74	40	35	11	44
Брянская область	63	46	10	45	48
Волгоградская область	50	30	10	71	48
Ставропольский край	66	22	24	52	48
Амурская область	48	74	35	8	51
Нижегородская область	13	49	35	68	51
Удмуртская Республика	22	35	35	74	51
Тульская область	42	31	14	83	54
Пермский край	15	68	35	56	55
Ростовская область	54	59	35	28	55
Архангельская область	61	56	35	24	55
Курская область	60	54	5	56	55
Калужская область	43	67	35	32	59
Чувашская Республика	47	79	24	30	59
Еврейская автономная область	66	80	35	1	61
Липецкая область	44	69	35	34	61
Республика Калмыкия	62	35	35	52	61
Республика Башкортостан	46	28	35	76	64
Саратовская область	63	23	35	66	64
Тюменская область	68	21	18	78	64
Республика Карелия	16	70	35	68	67
Томская область	19	62	35	73	67
Республика Бурятия	51	63	35	45	69
Ленинградская область	75	53	35	34	70
Ярославская область	8	74	35	82	70
Карачаево-Черкесская Республика	79	44	35	40	70
Кировская область	17	77	35	75	73
Республика Марий Эл	40	72	24	68	73
Забайкальский край	77	61	5	61	73
Кабардино-Балкарская Республика	76	49	35	42	73
Чукотский автономный округ	77	80	35	14	77
Красноярский край	18	73	35	80	77
Курганская область	73	60	23	62	79
Республика Тыва	80	71	35	50	80
Тамбовская область	71	58	35	71	80
Астраханская область	70	82	35	79	82

### *1.5. Оценочные характеристики конкуренции в Российской Федерации*

Состояние конкуренции оценивается с использованием системы определенных показателей (индикаторов). В такой системе показателей выделяются структурные, поведенческие и функциональные признаки наличия

конкуренции. К структурным признакам относится достаточно большое количество покупателей и продавцов и отсутствие искусственных барьеров входа на рынок. Среди поведенческих признаков существенны для развития конкуренции независимость действий хозяйствующих субъектов, отсутствие неэффективных производителей, адекватная информация о рынке, отсутствие дискриминации. В числе функциональных признаков нужно выделить отсутствие сверхприбыли, соответствие товаров требованиям потребителей, инновационное поведение хозяйствующих субъектов.

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

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

В настоящем разделе приведены оценочные характеристики по данным:

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

### *1.5.1. Оценка наличия условий для развития конкуренции*

В среднем по Российской Федерации (по наблюдаемым отраслям) количество зарегистрированных хозяйствующих субъектов в 2014 г. сохранилось примерно на уровне 2013 года (снизилось на 0,01%) и составило 4,89 млн. единиц.

Следует отметить, что в указанных отраслях количество хозяйствующих субъектов в 2014 году изменяется относительно уровня 2013 года весьма разнонаправленно, в зависимости от особенностей отрасли (от снижения на 11,7% в сфере сельского хозяйства, охоты и лесного хозяйства до роста на 8,7% в сфере гостиничного и ресторанного бизнеса). При этом в некоторых из наблюдаемых отраслей в 2014 году существенных отклонений от уровня 2013 года не произошло (см. таблицу 1.2).

Помимо сельского хозяйства, охоты и лесного хозяйства наиболее значительное снижение количества хозяйствующих субъектов в 2014 году относительно 2013 года имело место в следующих отраслях:

- оптовая торговля, включая торговлю через агентов, кроме торговли автотранспортными средствами - до 92,5%,
- целлюлозно-бумажное производство, издательская и полиграфическая деятельность - о 93,3%,

- оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, бытовых изделий и предметов личного пользования - до 95,1%,
- производство машин и оборудования - до 96,8%.

Снижение количества хозяйственных субъектов в указанных видах деятельности может быть обусловлено отраслевыми причинами, например:

- в сфере сельского хозяйства, охоты и лесного хозяйства – вследствие их укрупнения, вымывания мелких хозяйств, оказавшихся неконкурентоспособными по сравнению с более мощными;
- в сфере целлюлозно-бумажного производства, издательской и полиграфической деятельности – вследствие спорной ситуации с ценами и пошлинами на бумагу для печати, а также развития безбумажных технологий, перехода на электронные каналы распространения информации, тем самым, снижения тиражей - вплоть до закрытия бумажных изданий.

В то же время за 2014 год к уровню 2013 года численность хозяйствующих субъектов, наряду с гостиницами и ресторанами, заметно увеличилась еще в ряде отраслей: транспорт и связь – до 108,6 %, строительство – до 107,6 %, здравоохранение и предоставление социальных услуг – до 104%, операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг – до 103,8%.

Данные таблицы 1.3. позволяют сделать следующие выводы:

- в 2014 году структура хозяйствующих субъектов по формам собственности практически не изменилась относительно 2013 года, так как количество предприятий снизилось по всем формам собственности; доля частных организаций в общем числе предприятий и организаций сохранилась на уровне около 85,85%; число государственных и муниципальных организаций сократилось на 0,6%;
- с 2011 года стабилизировалось число занятых в общественном (государственном и муниципальном) секторе: их доля составляет менее 30% всех работающих; при этом общее количество занятых за последний год практически не изменилось и в разрезе всех форм собственности, включая частный сектор.

Таблица 1.2.

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

Виды экономической деятельности *	Число хозяйствующих субъектов, тыс., (в % к итогу)					Изменение, % (2014 к 2013)**
	2007 г.	2009 г.	2011 г.	2013 г.	2014 г.	
<b>Всего по Российской Федерации</b>	<b>4506,6</b>	<b>4771,9</b>	<b>4823,3</b>	<b>4886,4</b>	<b>4886,0</b>	<b>100,0</b>
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	261,5 (5,8)	222,1 (4,7)	193,4 (4,0)	169,4 (3,4)	149,6 (3,1)	88,3
Обрабатывающие производства,	409,7 (9,1)	411,0 (8,6)	402,5 (8,3)	405,0 (8,2)	403,1 (8,3)	99,5
в т. ч. производство пищевых продуктов, в т.ч. напитки и табак	61,3 (1,4)	56,8 (1,2)	52,3 (1,1)	50,8 (1,0)	50,0 (1,0)	98,4
Целлюлозно-бумажное производство, издательская и полиграф. деятельность	52,3 (1,2)	56,4 (1,2)	57,2 (1,2)	56,5 (1,1)	52,7 (1,1)	93,3
Производство машин и оборудования	57,7	50,5	44,6	43,7	42,3	96,8



Виды экономической деятельности *	Число хозяйствующих субъектов, тыс., (в % к итогу)					Изменение, % (2014 к 2013)**
	2007 г.	2009 г.	2011 г.	2013 г.	2014 г.	
	(1,3)	(1,1)	(0,9)	(0,8)	(0,9)	
Строительство	351,8 (7,8)	462,0 (8,9)	431,8 (9,0)	449,5 (9,1)	483,6 (9,9)	107,6
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотрансп. средств, бытовых изделий и предметов личного пользования	1724,3 (38,3)	1797,6 (37,7)	1788,5 (37,1)	1784,6 (36,5)	1697,4 (34,7)	95,1
в т. ч. торговля автотрансп. средствами, их тех. обслуживание и ремонт	95,1 (2,1)	123,3 (2,6)	137,8 (2,9)	139,7 (2,8)	144,3 (3,0)	103,3
Оптовая торговля, включая торговлю через агентов, кроме автотр. средствами	1259,6 (28,0)	1299,0 (27,2)	1277,2 (26,5)	1271,7 (26,0)	1176,4 (24,1)	92,5
Розничная торговля, кроме торговли автотрансп. средствами; ремонта бытовых изделий и предметов личного пользования	369,6 (8,2)	375,4 (7,9)	373,4 (7,7)	373,1 (7,6)	376,7 (7,7)	101,0
Гостиницы и рестораны	80,9 (1,8)	85,9 (1,8)	90,8 (1,9)	96,4 (1,9)	104,8 (2,1)	108,7
Транспорт и связь	193,5 (4,3)	238,0 (5,0)	266,0 (5,5)	288,6 (5,9)	313,4 (6,4)	108,6
Финансовая деятельность	94,2 (2,1)	101,2 (2,1)	101,1 (2,1)	102,2 (2,0)	101,5 (2,1)	99,3
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	659,0 (14,6)	775,4 (16,3)	864,0 (17,9)	913,8 (18,7)	948,4 (19,4)	103,8
Образование	167,5 (3,7)	165,2 (3,5)	160,4 (3,3)	156,3 (3,1)	149,4 (3,1)	95,6
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	73,3 (1,6)	75,0 (1,6)	78,2 (1,6)	80,0 (1,6)	83,2 (1,7)	104,0
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	338,1 (7,5)	315,7 (6,6)	290,9 (6,0)	291,7 (5,9)	295,0 (6,0)	101,1

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

\*\* Счет ФАС России по данным Росстата (сборник «СЭП России январь 2015»).

Таблица 1.3.

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

Год	Число предприятий и организаций				Среднегодовая численность занятых			
	Всего, тыс.	Из них по формам собственности, тыс.			Всего, млн. чел.	Из них по формам собственности, млн. чел.		
		государственная и муниципальная	частная	прочая		государственная и муниципальная	частная	прочая
1995	1 946	496	1 216	234	66,4	27,9	22,8	15,7
1996	2 250	520	1 426	304	66,0	27,7	23,5	14,8
1997	2 505	417	1 731	357	64,7	25,9	25,8	13
1998	2 727	321	2 014	392	63,8	24,3	27,6	11,9
2006	4 767	412	3 838	517	67,2	22,0	37,2	8
2007	4 507	413	3 639	455	68,0	21,8	38,3	7,9
2008	4 675	405	3 855	415	68,5	21,5	39,1	7,9
2009	4 772	393	3 976	403	67,5	21,1	39,0	7,4
2010	4 908	383	4 128	397	67,6	20,6	39,6	7,4
2011	4 823	366	4 104	353	67,7	19,9	39,8	8,0
2012	4 867	355	4 165	347	68,0	19,5	40,6	7,9
2013	4886,4	343,5	4195	347,9	67,97	19,49	40,6	7,88
2014	4843,4	341,4	4159,5	342,5	67,9	19,03	41	7,87

В таблице 1.4 представлена информация по совокупности организаций, суммарная величина добавленной стоимости которых составляет определенную долю в валовом внутреннем продукте (в текущих основных ценах) (далее – ВВП). При расчете учитывалось каждое предприятие, являющееся юридическим лицом, без учета их финансовых и организационных связей, и не включались предприятия, по которым обработка данных осуществлялась с учетом требований по защите государственной тайны. Из данных таблицы следует, что в 2005-2009 годы число крупнейших компаний в экономике страны увеличивалось (с 10 до 32), а за 2010-2013 годы оно сократилось до 12. За последний период численность предприятий всех децилей с долей в ВВП до 40% существенно уменьшилась.

Таблица 1.4.

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

Доля добавленной стоимости	2005 год	2006 год	2007 год	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год
10 %	10	11	16	25	32	20	20	16	12
20%	69	90	128	252	329	225	195	130	98
30%	474	620	841	2 497	3273	1848	1676	801	665
40%	4320	5364	6429	38 467	82708	23559	20905	5473	4907
50%	87906	102443	106094	86111	-	60241	68014	78179	79378

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

Учет региональных особенностей и их влияния на состояние конкуренции представляет собой отдельную задачу, которая может быть оптимальным образом

решена путем анализа реализации региональных программ развития конкуренции, выявления и последующего распространения их положительного опыта.

### *1.5.2. Оценки конкурентной среды по результатам опросов хозяйствующих субъектов в рамках государственного статистического наблюдения (Росстат)*

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

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

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

В 2014 году 19,2 % респондентов, представляющих крупные и средние предприятия (против 22% годом ранее), отметили улучшение состояния конкурентной среды.

По подавляющему большинству видов деятельности доля опрошенных крупных и средних предприятий, отмечающих **улучшение конкурентной среды**, снизилась относительно уровня 2013 года, что наиболее заметно по следующим видам деятельности:

- производство кожи, изделий из кожи и производство обуви – с 18 до 3%,
- производство кокса и нефтепродуктов – с 29 до 19%,
- производство резиновых и пластмассовых изделий – с 24 до 15%,
- прочие производства – с 24 до 16%.

В целом среди представителей крупных и средних предприятий доля респондентов, отметивших снижение числа антиконкурентных действий органов государственной власти и местного самоуправления, в 2014 году сократилось по сравнению с аналогичным показателем 2013 года почти на 20% (с 6,2 % до 4,9%).

Среди представителей крупных и средних предприятий доля респондентов, отметивших снижение числа антиконкурентных действий органов государственной власти и местного самоуправления, в 2014 году возросла в следующих отраслях:

- добыча топливно-энергетических полезных ископаемых - с 7 до 10%,
- производство машин и оборудования (без оружия, б/припасов) - с 7 до 9%,

- прочие производства - с 3 до 6%.

В то же время в 2014 году значительно уменьшилась доля крупных и средних предприятий, отмечающих снижение числа антиконкурентных действий, особенно в отраслях:

- текстильное и швейное производство – с 6 до 2 %,
- целлюлозно-бумажное производство, издательская полиграфическая деятельность - с 7 до 5%,
- производство электрооборудования, электронного оптического оборудования с 7 до 4%,
- производство и распределение эл/энергии, газа и воды)
- производство транспортных средств и оборудования – с 8 до 5%,
- производство кокса и нефтепродуктов - с 9 до 0%.

Доля респондентов, представляющих подавляющее большинство отраслей отечественной промышленности, которые отметили снижение уровня недобросовестной конкуренции в 2014 году, составила 12,9%.

Таблица 1.5.

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

Наименование вида деятельности	% от числа опрошенных, указавших, что отчетный период:											
	уровень недобросовестной конкуренции снизился				антиконкур. действий органов власти стало меньше				состояние конкурентной среды улучшилось			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
Добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	10	12	12	11	7	5	7	10	27	25	21	19
Добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических	11	15	20	22	5	4	6	5	24	21	20	19
Обрабатывающие производства	12	11	16	13	3	3	6	5	17	18	22	19
Пр-во пищевых продуктов, в т.ч. напитки и табак	14	11	15	16	4	4	7	5	14	18	21	25
Текстильное и швейное производство	8	8	16	14	3	3	6	2	15	17	24	15
Пр-во кожи, изделий из кожи и пр-во обуви	14	7	11	20	5	4	4	3	23	10	18	3
Обработка древесины и пр-во изделий из дерева	13	12	18	14	4	3	6	5	18	22	26	27
Целлюлозно-бумажное пр-во, издательская и полиграфическая деятельность	10	11	17	13	2	3	7	5	15	18	23	20
Производство кокса и нефтепродуктов	5	6	20	11	3	10	9	0	27	11	29	19
Химическое производство	11	11	13	8	3	2	6	7	14	18	20	17
Пр-во резиновых и пластмассовых изделий	9	14	16	12	2	4	4	4	18	20	24	15
Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	16	11	16	15	2	3	6	4	21	17	21	20
Металлургическое пр-во и пр-во готовых металлических изделий	9	12	16	17	2	1	5	4	23	24	21	18
Пр-во машин и оборудования (без	12	7	17	13	5	4	7	9	16	19	21	17

Наименование вида деятельности	% от числа опрошенных, указавших, что отчетный период:											
	уровень недобросовестной конкуренции снизился				антиконкур. действий органов власти стало меньше				состояние конкурентной среды улучшилось			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
оружия и боеприпасов)												
Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	10	9	15	7	7	4	7	4	16	19	19	16
Пр-во транспортных средств и оборудования	14	14	13	9	3	4	8	5	12	14	21	17
Прочие производства	14	13	17	11	3	5	3	6	19	17	24	16
Пр-во и распределение эл/энергии, газа и воды	8	7	11	9	4	4	7	4	12	14	21	18

Респонденты, представляющие малый бизнес, отметили, что в 2014 году по сравнению с 2013 годом:

- доля респондентов, указавших на снижение уровня недобросовестной конкуренции, уменьшилась с 18 до 17%;
- доля респондентов, отмечавших снижение антиконкурентных действий органов власти, увеличилась с 6 до 7%.

В 2014 году средняя доля респондентов из отраслей малого бизнеса, указавших на улучшение состояния конкурентной среды, составила 23%.

При этом по сравнению с предыдущим годом улучшилось состояние конкурентной среды в следующих сферах:

- производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования (31% против 20),
- производство прочих неметаллических минеральных продуктов (27% против 24),
- обработка древесины и производство изделий из дерева (26% против 19),
- производство кожи, изделий из кожи и обуви (25% против 20).

Одновременно в 2014 году в ряде отраслей произошло уменьшение доли опрошенных малых предприятий, указавших на улучшение конкурентной среды к 2013 году:

- добыча топливно-энергетических полезных ископаемых (7% против 22%),
- производство кокса и нефтепродуктов (13% против 25%),
- производство резиновых и пластмассовых изделий (14% против 23%)
- прочие производства (16% против 22%).
- металлургическое производство и производство готовых металлических изделий (16% против 23%).

Таблица 1.6.

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

Наименование вида деятельности	% от числа опрошенных, которые указали, что в отчетный период <sup>32</sup> :
--------------------------------	---

<sup>32</sup>четвертый квартал соответствующего года

	уровень недобросовестной конкуренции снизился				антиконкур. действий органов власти стало меньше				состояние конкурентной среды улучшилось			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
Добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	11	13	17	14	13	8	6	36	27	28	22	7
Добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических	20	18	23	24	1	2	7	6	26	24	32	31
Обрабатывающие производства	16	14	18	18	5	4	6	7	23	23	23	22
Производство пищевых продуктов, в т.ч. напитки и табак	16	14	17	18	5	5	7	8	35	27	28	29
Текстильное и швейное производство	16	7	15	17	4	5	4	5	19	28	19	18
Производство кожи, изделий из кожи и обуви	25	15	18	22	6	6	0	13	13	12	20	25
Обработка древесины и производство изделий из дерева	14	19	18	13	6	5	6	7	21	30	19	26
Целлюлозно-бумажное производство, издательская и полиграфическая деятельность	19	13	18	21	6	4	7	4	23	24	25	21
Производство кокса и нефтепродуктов	17	16	15	13	3	3	0	0	21	23	25	13
Химическое производство	18	17	16	16	7	2	7	2	19	24	20	19
Пр-во резиновых и пластмассовых изделий	17	12	22	17	4	4	3	7	27	17	23	14
Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	9	13	21	17	5	5	7	7	28	24	24	27
Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	14	14	21	17	4	3	6	6	27	28	23	16
Производство машин и оборудования (без производства оружия и боеприпасов)	19	14	19	21	9	4	7	9	20	24	18	19
Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	10	11	8	15	3	4	8	8	28	17	20	31
Пр-во транспортных средств и оборудования	17	17	20	22	5	3	13	4	22	21	20	16
Прочие производства	23	18	20	19	3	2	6	8	14	21	22	16
Пр-во и распределение эл/энергии, газа и воды	12	11	18	8	6	4	10	14	24	22	23	22

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

#### 1.5.3.1. Оценки Российского союза промышленников и предпринимателей

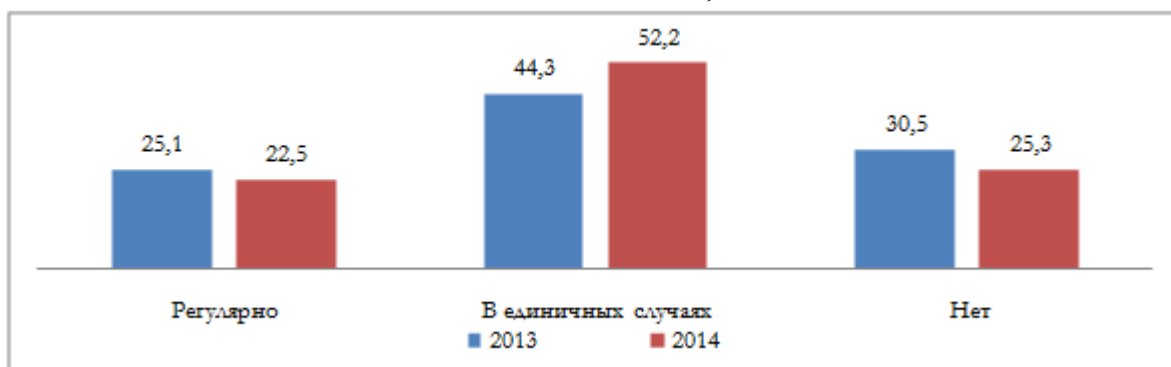
В марте 2015 года Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП) подготовил доклад о состоянии делового климата в России в 2011-2014 годах. В этом докладе использованы результаты опроса, проведенного с участием региональных отделений РСПП. Ниже приведены результаты опросов, представленных в докладе в разделе «Конкуренция».

Недобросовестную конкуренцию, как и в 2013 году, пятая часть всех респондентов назвали наиболее острой проблемой для ведения предпринимательской деятельности в России (см. рисунок 1.1). Значимость этой проблемы остаётся на прежнем уровне. Компании зачастую сталкиваются с нарушением своих прав, в том числе с недобросовестной конкуренцией со стороны других компаний. По сравнению с 2013 годом, на 5,3% выросла доля компаний, которые пострадали от недобросовестной конкуренции.

Более половины компаний (52,2%) указали в 2014 году, что их организации сталкивались с проявлениями недобросовестной конкуренции в единичных случаях, тогда как в прошлом году доля таких ответов составляла 44,3%. Доля участников опроса, отметивших вариант «компания сталкивается с проявлениями недобросовестной конкуренции регулярно», при этом несколько снизилась – с 25,1% до 22,5%.

Рисунок 1.1.

Нарушение прав компании: столкновение с недобросовестной конкуренцией в 2013–2014 годах, %



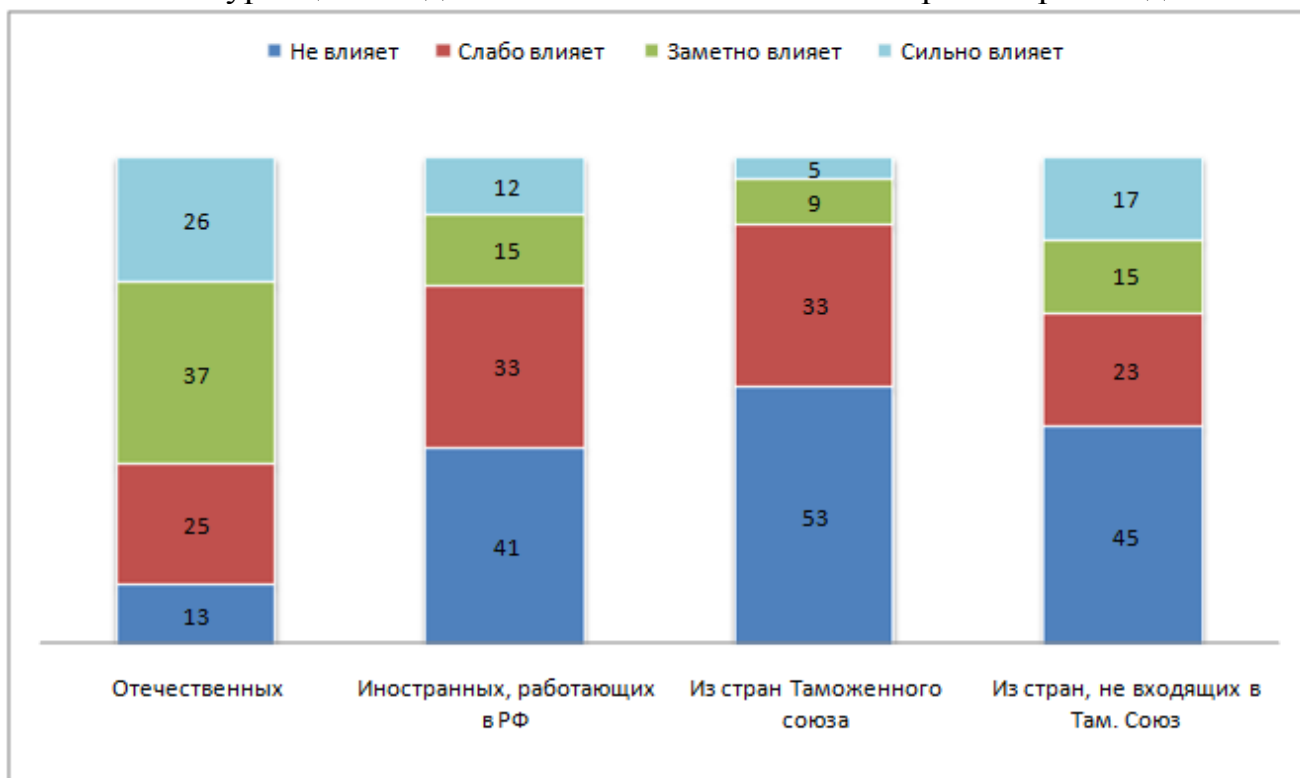
В региональном разрезе чаще других с недобросовестной конкуренцией имеют дело компании из Дальневосточного федерального округа: 40% – регулярно и 50% – в единичных случаях. Более трети компаний из Сибирского федерального округа не сталкивались в своей деятельности с проявлениями недобросовестной конкуренции, здесь доля отрицательных ответов выше доли в общих данных на 9,5%.

В 2013 году 42,1% респондентов, занятых в секторе «производство и распределение электроэнергии, газа и воды», ответили, что не сталкивались с недобросовестной конкуренцией, в 2014 году ситуация для этих компаний не изменилась – данная отрасль выделяется среди других минимальным уровнем недобросовестной конкуренции.

Более трети торговых организаций заявило о том, что им регулярно приходится сталкиваться с проявлениями недобросовестной конкуренции (+12,8% по сравнению с общими данными), хотя эти компании реже других указывали недобросовестную конкуренцию в качестве ключевой проблемы для их бизнеса.

Рисунок 1.2.

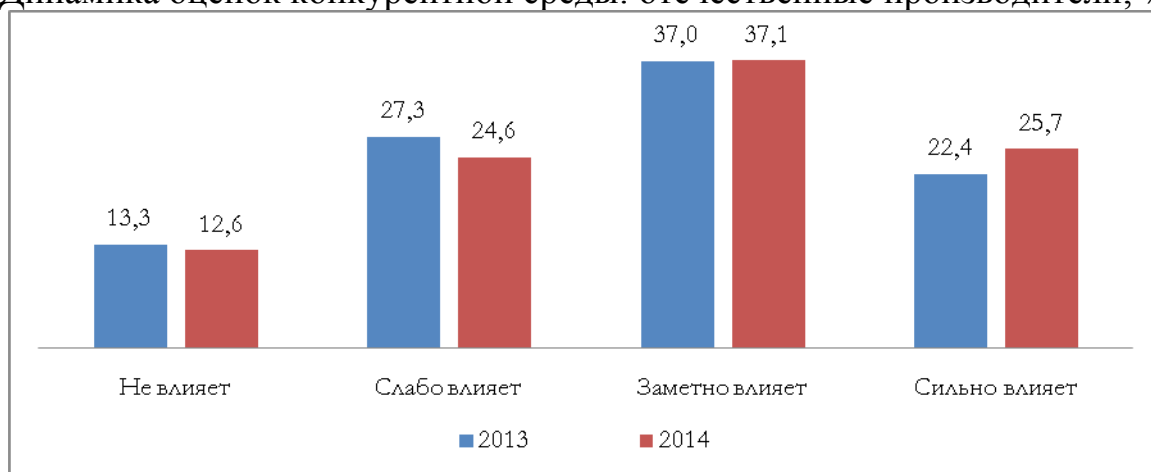
Влияние конкуренции на деятельность компании со стороны производителей...



Две трети компаний испытывали существенное влияние конкуренции на свою деятельность со стороны отечественных производителей; как сильный уровень влияния оценили 25,7% респондентов. Только 12,6% участников опроса убеждены в отсутствии влияния на деятельность компании со стороны отечественных производителей.

Рисунок 1.3.

Динамика оценок конкурентной среды: отечественные производители, %



Если сравнивать 2013 и 2014 год, то при сохранении общей картины – оценки конкурентного влияния со стороны отечественных производителей близки – есть некоторые изменения в части ответов «конкуренция слабо влияет» и «сильно влияет»: в первом случае доля снизилась на 2,7%, а во втором она примерно на столько же выросла.



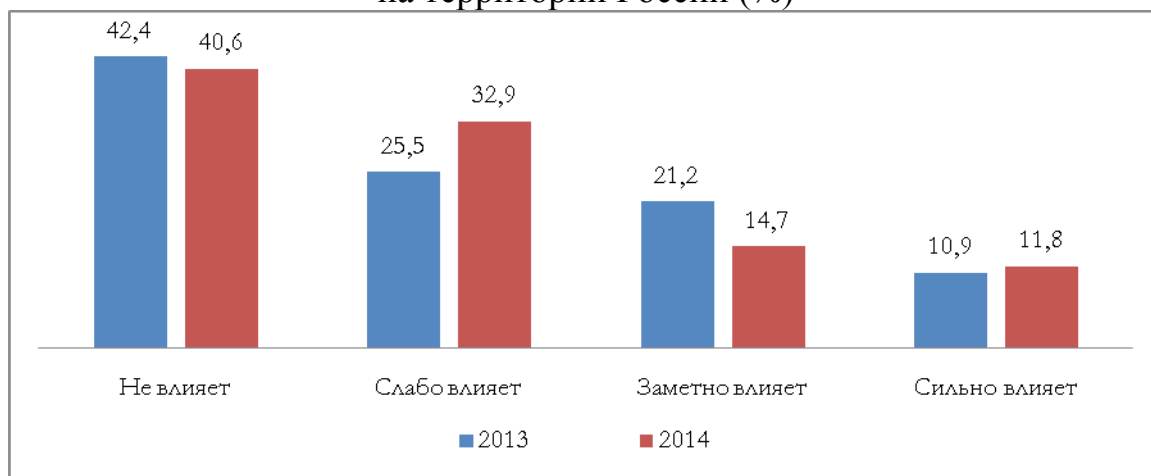
Сильное влияние конкуренции с национальными производителями на деятельность компании испытывают 60,9% компаний из Сибирского федерального округа, в два с лишним раза выше доля таких ответов по сравнению с общим распределением данных. Организациям из СФО и в 2013 году принадлежала самая высокая доля варианта «конкуренция со стороны отечественных производителей оказывает сильное влияние».

В Центральном округе конкуренция со стороны отечественных производителей мешает меньшему числу компаний, нежели в других регионах: доля отрицательных ответов составила 14,3%, доля ответов «влияние слабое» – 20,6% (в общих данных 12,6% и 24,6% соответственно).

В первую очередь, сильное влияние со стороны отечественных производителей ощущают на себе компании из отраслей «финансовая деятельность», «строительство» и «операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг». Как и в 2013 году, компании энергетического сектора испытывают на себе минимальное воздействие конкурентной среды – 36% участников опроса отметили, что они не ощущают никакого влияния со стороны отечественных производителей, и долю 32% набрал вариант «конкуренция оказывает слабое влияние».

Рисунок 1.4.

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



Влияние конкуренции со стороны иностранных производителей стало ещё менее значимым для компаний, чем в 2013 году: если доля ответов «не влияет» осталась примерно на том же уровне, то доля варианта «слабо влияет» выросла на 7,4% до 32,9% за счёт снижения доли оценок «заметно влияет». Таким образом, 40,6% участников опроса отрицают влияние на деятельность компаний со стороны иностранных производителей и почти треть респондентов признают, что влияние такого рода конкуренции – слабое.

Региональный анализ показывает, что уровнем конкуренции со стороны иностранных производителей в большей степени, чем другие, обеспокоены компании из Южного федерального округа: 17,9% набрал вариант «конкуренция влияет заметно» и 21,4% – «сильно».

На протяжении последних трёх лет респонденты, занятые в отрасли «производство электроэнергии, газа и воды», давали преимущественно

отрицательные ответы на вопрос, оказывает ли влияние на деятельность их компаний конкуренция со стороны иностранных производителей. В 2014 году доля варианта «конкуренция не оказывает воздействия на компанию» составила исторический максимум – 73,1%.

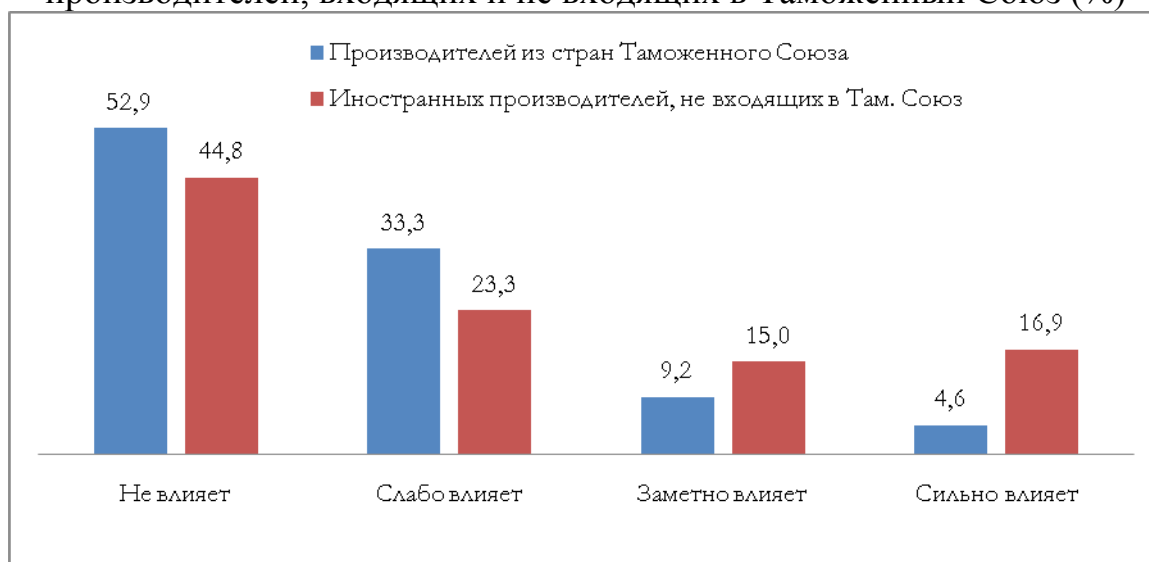
Половина строительных компаний тоже не испытывают на себе конкурентного влияния со стороны иностранных организаций, доля выше среднего значения на 5,6%.

О заметном влиянии на деятельность своих компаний со стороны иностранных производителей заявила пятая часть компаний отрасли «обрабатывающие производства», а в случае 17,3% компаний это влияние сильное.

С 2011 года представители бизнеса опрашиваются о конкурентном давлении компаний из стран-членов Таможенного союза и Единого экономического пространства, и о конкурентном воздействии со стороны производителей из стран, не входящих в ТС/ЕЭП.

Рисунок 1.5.

Влияние на деятельность компании конкуренции со стороны иностранных производителей, входящих и не входящих в Таможенный Союз (%)



Согласно распределению данных, конкуренция со стороны иностранных производителей, не входящих в Таможенный Союз, оказывает более значимое воздействие на деятельность компаний-участниц опроса: 16,9% доля ответов «влияние таких компаний сильное» против 4,6% доли ответов «влияние компаний-производителей из Таможенного Союза сильное».

В 2014 году усилилась тенденция к снижению влияния конкуренции со стороны импортных товаров, происходящих из стран вне Таможенного Союза: с 19% до 16,9% снизилась доля варианта «влияние сильное», при этом выросли доли ответов «влияние слабое» и «заметное».

Компании из Приволжского и Северо-Западного федеральных округов отмечают скорее высокое влияние конкуренции со стороны импорта из стран, не входящих в Таможенный союз. В первом случае доля ответов «влияние сильное» составила 30%; во втором – 24%, и пятая часть респондентов из СЗФО выбрали вариант «влияние заметное». По остальным регионам значимых различий нет.

28,9% компаний отрасли «обрабатывающие производства» испытывают на себе сильное воздействие конкуренции со стороны импорта из стран, не принадлежащих к Таможенному Союзу (+12% по сравнению с общими данными). По мнению 19,3% организаций импорт оказывает заметное влияние на деятельность компаний.

Рисунок 1.6.

Динамика оценок конкурентной среды: импорт из стран, не входящих в Таможенный союз (%)

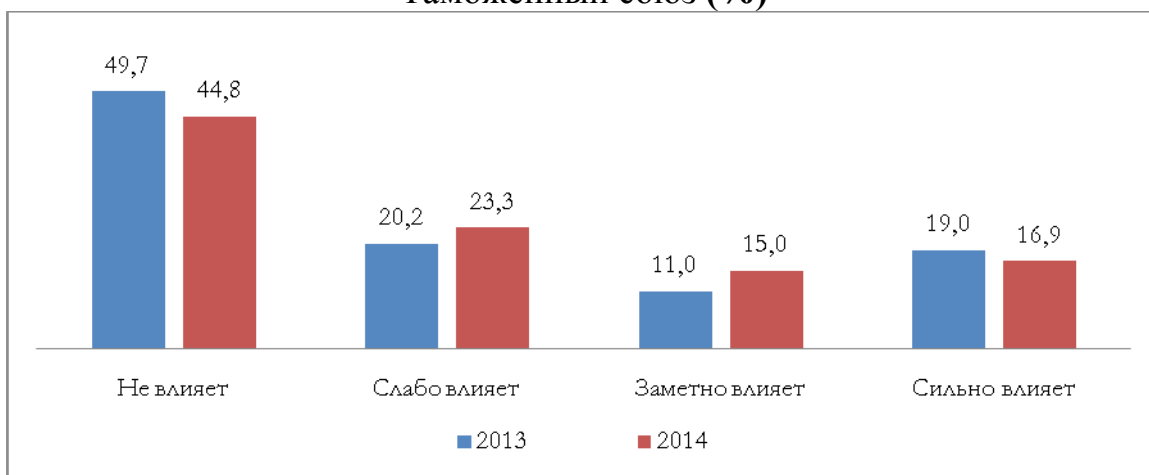
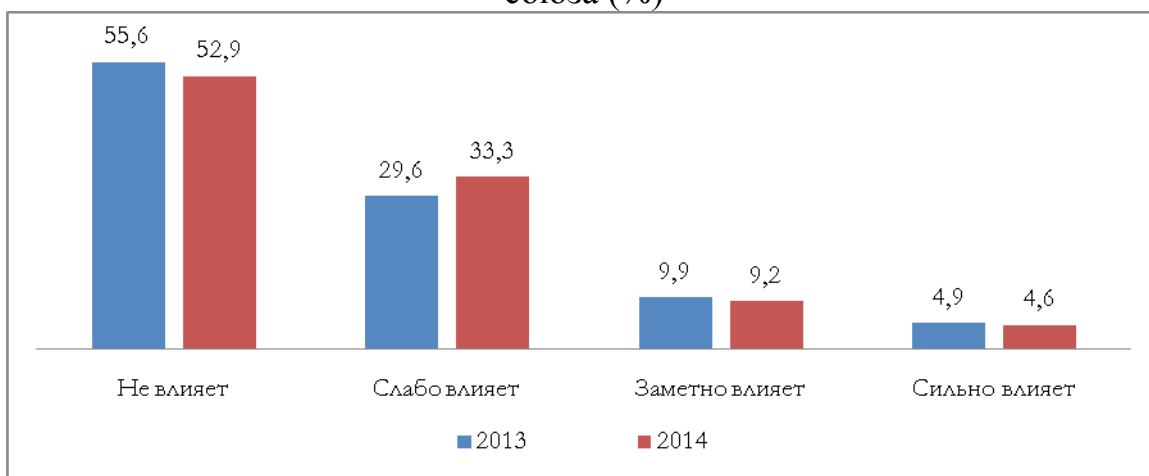


Рисунок 1.7.

Динамика оценок конкурентной среды: производители из стран Таможенного союза (%)



Доля ответа «конкуренция со стороны производителей из стран Таможенного Союза не влияет» в 2014 оказалась перераспределена в сторону варианта «слабо влияет», в остальном изменений нет.

Минимальная значимость конкуренции со стороны импорта из стран Таможенного Союза зафиксирована в ответах компаний из Северо-Западного федерального округа: нет ни одного ответа в интервале «заметно влияет» – «сильно влияет». Выше, чем другие компании, оценили уровень влияния конкуренции организации из Центрального федерального округа.

Как и во всех других вопросах о конкурентном воздействии, компании отрасли «производство и распределение электроэнергии, газа и воды» испытывают минимальное воздействие на свои организации: 88,5% дали

отрицательный ответ на вопрос, существует ли влияние на деятельность организаций со стороны импорта из стран Таможенного Союза.

14,5% респондентов, занятых в отрасли «обрабатывающие производства», определили влияние импорта из стран Таможенного Союза как заметное, выше доли в совокупных данных на 5,3%.

***В марте 2014 г. РСПП провёл опрос «О развитии отечественного бизнеса и создании условий для его международной конкурентоспособности в рамках ВТО».***

Четверть участников опроса полагают, что усиление конкуренции на рынке услуг со стороны иностранных поставщиков влияет на российский бизнес скорее в средней степени, о сильном влиянии данного изменения заявили только 9,2% респондентов. В случае повышения открытости информации о торговой политике оценки смещены в нейтральную зону: 77,8% респондентов выбрали вариант «влияние повышения открытости информации на бизнес не заметно», а 20,8% – «влияние среднее». Рост притока иностранных инвестиций, по всей видимости, не оказывает существенного влияния на российский бизнес: вариант «влияние не заметно» указали 89,7% компаний, для 8,8% это влияния является средним и только 1,5% оценили приток иностранных инвестиций как значимый итог присоединения России к ВТО.

Минимальное влияние на российский бизнес, по мнению 92,8% участников опроса, имеет понижение стоимости импортного сырья и комплектующих.

На вопрос, из каких стран усилилось давление импорта в наибольшей степени, смогли ответить только 49% всех участников опроса. Из них более половины компаний отметили, что усиление давления импорта произошло в большой степени со стороны стран «дальнего зарубежья», 23,8% ощутили это давление со стороны стран «ближнего зарубежья», а 19% респондентов стали испытывать конкурентное давление в большей степени, чем раньше, со стороны стран Таможенного Союза.

#### *1.5.3.2. Оценки Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ»<sup>33</sup>*

Рассматривая проблему конкуренции среди субъектов малого и среднего предпринимательства в период нестабильной внутренней и внешней экономической ситуации, отмечено, что для 19% предпринимателей ужесточение конкуренции является одной из основных проблем бизнеса. Наиболее остро проблема ужесточения конкуренции наблюдается у предпринимателей, занятых в сфере строительства (34,4%) и в сфере мелкой торговли (29,7%). Ни один респондент из сферы сельского хозяйства и общественного питания не отметил проблему ужесточения конкуренции как основную.

Оценка уровня конкуренции среди предпринимателей представлена на рисунке 1.8. Отмечено, что большинство респондентов (64%) оценивают конкуренцию как сильную и очень сильную.

<sup>33</sup> Письмо от 22.04.2015 № 393

Рисунок 1.8.



Как следует из рисунка 1.9, наиболее сильная конкуренция наблюдается в сфере обрабатывающего производства, строительства и мелкой торговли.

Рисунок 1.9.



Почти треть (34%) опрошенных предпринимателей отмечают усиление конкуренции за последние три месяца (см. рисунок 1.10). Большинство (60%) говорят о неизменности данного показателя.

Чаще усиление конкуренции отмечали в сфере строительства (62,5%), транспорта (44,4%), мелкой торговли (36,4%). На рисунке 1.11 представлены данные, иллюстрирующие долю предпринимателей по отраслям, которые отметили усиление уровня конкуренции за последние три месяца.

Рисунок 1.10.



Рисунок 1.11.



Таким образом, можно говорить, что проблема конкуренции среди предпринимателей, занятых в сфере строительства и мелкой торговли, на самом деле существует и требует решения. Необходимо обратить внимание на занятых в обрабатывающем производстве, которые оценили конкуренцию как высокую, а также наблюдали рост конкуренции за последние три месяца, но при этом только 5,3% из них назвали ужесточение конкуренции одной из основных проблем при ведении бизнеса в этой сфере.

***Оценки в отношении ряда сфер предпринимательской деятельности:***

**1. Энергоснабжение и водоотведение.** Действующим законодательством уже предусмотрен ряд существенных льгот для субъектов малого и среднего предпринимательства по срокам и по стоимости технического присоединения к сетям энергоснабжения и водоотведения. Также предусмотрена льгота по срокам подключения 4-6 месяцев, а также возможность рассрочки стоимости технологического присоединения до 3 лет при подключении до 150 кВт.

Вместе с тем предприниматели сталкиваются со значительными финансовыми издержками при подключении к сетям водоснабжения и водоотведения. Так, на территории г. Томска подключение субъектов малого и среднего бизнеса к системе холодного водоснабжения в 2015 г. составляет 859 тыс. руб. за 1 куб. метр в час присоединенной мощности (без НДС), подключение к системе водоотведения – 665 тыс. руб. за 1 куб. метр отводимых и очищенных сточных вод в час присоединенной мощности. С другой стороны, тарифы на подключение (технологическое присоединение) к централизованной системе холодного водоснабжения в г. Казань составляют в 2015 г. 6,1 тыс. руб. за 1 куб. метр в час присоединенной мощности (без НДС).

В целях существенного снижения издержек субъектов малого предпринимательства при присоединении к системам водоснабжения, водоотведения и канализации необходимо обеспечить подготовку нормативных правовых актов, устанавливающих:

а) льготный тариф на подключение к системе водоснабжения, водоотведения и канализации потребителей воды с объемами 5 куб. м. в час;

б) беспроцентную рассрочку оплаты стоимости подключения до 3 лет при для подключающихся к объему до 15 куб.м в час;

в) возможность в целевых программах развития малого и среднего предпринимательства компенсации за счет субсидий соответствующих бюджетов 50% затрат на оплату водоснабжения и водоотведения, оплаченных субъектами малого и среднего бизнеса в первый год работы по вновь введенным и подключенным зданиям и сооружениям.

С целью снижения административной нагрузки на субъекты предпринимательства при присоединении необходимо разработать:

а) типовые формы договоров об осуществлении технологического присоединения к сетям водоснабжения, водоотведения и канализации;

б) типовые технические условия присоединения к сетям водоснабжения, водоотведения и канализации.

**2. Производство медицинских изделий.** На сегодняшний день около 85% всех медицинских изделий импортируются. По данным Минпромторга России устойчиво производством именно изделий в РФ занимается не более 300 предприятий, и абсолютное большинство это малый и средний бизнес. Отечественные производители не в состоянии конкурировать с мировыми гигантами медицинской промышленности по подавляющему числу позиций ни с точки зрения инвестиций в новые разработки, ни с точки зрения масштабов производства. С учетом складывающейся на сегодняшний день ситуации в мире эта проблема становится проблемой национальной безопасности. Необходимо отметить, что большая часть получаемых по импорту медицинских изделий постоянно нуждается в расходных материалах и запасных частях.

«ОПОРА РОССИИ» предлагает:

а) в соответствии с пунктом 3.7 Статьи 4 Федерального закона от 31.12.2014 №488 «О промышленной политике в Российской Федерации» признать производство медицинских изделий приоритетной отраслью промышленности.

б) разработать понятную для потенциальных инвесторов дорожную карту развития медицинской промышленности в разрезе номенклатуры изделий.

в) стимулировать спрос на импортозамещающую и инновационную продукцию российского производства через запрет и ограничения допуска товаров, происходящих из иностранных государств.

**3. Жилищно-коммунальное хозяйство.** Сформировавшийся сегмент малого бизнеса в системе ЖКХ в лице частных управляющих компаний в сравнении с бюджетными предприятиями сферы ЖКХ представляет собой наиболее эффективный с точки зрения как затрат, так и качества обслуживания населения пласт организаций.

Тем не менее, на сегодня пока не существует какой-либо серьезной поддержки для увеличения доли малых предприятий на рынке ЖКХ. Более того, при принятии законодательных инициатив (в частности, введения лицензирования деятельности управляющих компаний с мая 2015 года) интересы и польза малого бизнеса в этой сфере игнорируются, создаются административные препятствия для работы малых предприятий. Более того частные управляющие компании зачастую ставятся в заведомо невыгодные в сравнении с бюджетными предприятиями конкурентные условия.

Условия лицензирования предполагают существенное влияние надзорных органов на выдачу лицензий при отсутствии четких критериев по предписаниям, за которые лицензия может быть аннулирована или не выдана. При этом условия выдачи лицензий предполагают по факту дискриминацию малых предприятий, так как предполагается, что лицензия должна изыматься у предприятия, если аннулирована лицензия на 15% эксплуатируемого жилого фонда, что для малого предприятия может составлять 1 многоквартирный дом и менее.

«ОПОРА РОССИИ» считает необходимым уточнить список нарушений (а также выполнение определенных условий неисполнения предписаний надзорных органов), на основании которых управляющие компании могут лишиться лицензии, либо перенести срок выдачи лицензий до выработки такого списка.

**4. Потребительская кооперация.** Статьей 4 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» для субъектов малого и среднего предпринимательства установлен критерий «доля участия» в уставном капитале. Доля участия, принадлежащая одному или нескольким юридическим лицам, не являющимся субъектами малого и среднего предпринимательства, не должна превышать двадцать пять процентов. Критерий «доля участия» направлен против признания малыми и средними предприятиями зависимых или дочерних обществ. Не подлежит сомнению аргумент о невозможности создания действительно конкурентной среды, стимулируя и поддерживая предприятия, которые формально обладают признаками малого и среднего предприятия, но подконтрольны предприятиям-монополистам.

Осуществляя свою деятельность в сельской местности, участвуя в формировании социальной инфраструктуры села, организации потребительской



кооперации не относятся к предприятиям-монополистам, однако в силу специфики организационного построения не могут пользоваться льготами, предоставляемыми малому и среднему предпринимательству.

Большая часть районных потребительских обществ – основного звена системы потребительской кооперации не относятся к субъектам малого и среднего предпринимательства в связи с превышением предельных значений средней численности работников и выручки от реализации товаров (работ, услуг). Создание на базе кооперативного имущества более мелких структур, учредителями которых являются потребительские общества или союзы потребительских обществ, также не дает возможности отнести данные юридические лица к субъектам малого и среднего предпринимательства в связи с невыполнением требования о «доли участия» в уставном капитале.

Для сохранения конкурентоспособности с малым и средним бизнесом районные потребительские общества вынуждены фактически формально создавать хозяйственные общества с долей уставного капитала юридического лица двадцать пять процентов и долей участия физических лиц семьдесят пять процентов, что в свою очередь ведет к потере кооперативной собственности и управляемости и целостности потребительской кооперации системы Центросоюза Российской Федерации.

Такой отрицательный опыт реорганизации потребительская кооперация уже имела для получения льготного режима налогообложения. Для перехода на упрощённый режим налогообложения при действующем с 2002 года ограничении по доле учредителей - юридических лиц двадцать пять процентов, в потребительской кооперации семьдесят пять процентов уставного капитала оформлялось на физических лиц.

Учитывая социальную значимость потребительской кооперации, эти ограничения для организаций потребительской кооперации с 2005 года были сняты. В Налоговом кодексе Российской Федерации установлен порядок, позволяющий хозяйственным обществам потребительской кооперации со сто процентным участием в уставном капитале юридического лица – потребительского общества или союза потребительских обществ применять упрощённую систему налогообложения. Однако кооперативная собственность в части хозяйственных обществ на семьдесят пять процентов так и осталась за физическими лицами.

Отнесение организаций потребительской кооперации системы Центросоюза Российской Федерации к малому и среднему предпринимательству уравнивает условия их функционирования с малым и средним бизнесом, что позволит более полно использовать потенциал потребительской кооперации, увеличить вклад в социальное развитие села, повышение занятости и жизненного уровня сельского населения. «ОПОРА РОССИИ» считает необходимым совершенствование законодательства в области развития малого и среднего предпринимательства в сфере создания равных условий государственной поддержки для малого и среднего предпринимательства и организаций потребительской кооперации, в том числе исключения для организаций потребительской кооперации критерия по доле участия юридического лица в уставном капитале кооперативной

организации.

**5. Применение антимонопольных норм в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства.** После принятия Федерального закона «О защите конкуренции» для субъектов предпринимательской деятельности был создан эффективный инструмент защиты в случаях недобросовестной конкуренции, проявления монополизма на том или ином рынке.

Особенно положительно работа ФАС России оценивается субъектами малого предпринимательства. За все время действия закона о защите конкуренции в «ОПОРУ РОССИИ» не поступало ни одного обращения, связанного со злоупотреблением ФАС России своими полномочиями. Наоборот, субъекты малого предпринимательства воспринимают ФАС России как защитника их интересов. Частичное исключение предприятий малого бизнеса из-под действия Закона «О защите конкуренции» может в ряде случаев привести к снижению рисков предпринимательской деятельности и росту предпринимательской активности граждан. Вместе с тем, стоит отметить наличие ряда рисков принятия такого решения и, как следствие, ослабление роли антимонопольных органов:

а) возможность злоупотребления малыми компаниями, действующими на небольшом рынке (в рамках маленького города или муниципального района), иммунитетами, предоставленными законом. Данный риск представляется особо актуальным на рынках, характеризующихся непростым входом, длительными временными и существенными для малых компаний первоначальными затратами: необходимостью получения разрешений местных органов, разработки и согласования документации. В данной ситуации недобросовестная малая компания, действующая на рынке, может злоупотребить имеющимися иммунитетами и, например, поддерживать монопольно высокую цену до момента появления на том же рынке иных компаний. Примерами таких рынков могут служить, например, рынок автомобильных перевозок, оказания платных медицинских услуг.

б) возможность злоупотреблений малыми компаниями, занимающими доминирующее или существенное положение на рынке, при взаимоотношениях с другими компаниями-потребителями услуг. Особенно актуален данный риск для компаний-поставщиков, пользующихся услугами складских компаний для временного размещения своей продукции. Компании, управляющие складом, могут относиться к категории субъектов малого предпринимательства и при этом занимать доминирующее положение в рамках какой-либо территории. Обладая востребованным и ограниченным ресурсом в виде склада временного хранения, недобросовестные компании могут существенно завышать цену услуги, оставаясь неподконтрольными антимонопольным органам.

в) в ряде случаев малые предприятия сталкиваются с необходимостью получения коммерческих услуг, требующихся для дальнейшего получения государственных и муниципальных услуг (например, санитарно-эпидемиологическая экспертиза, сертификация, испытания продукции, аттестация рабочих мест и пр.). Данные услуги могут оказываться коммерческими организациями, относящимися к числу субъектов малого предпринимательства. В

ряде случаев число организаций, оказывающих такие услуги в рамках субъекта РФ или муниципального района, ограничено несколькими единицами. В данном случае наличие иммунитетов для антимонопольного контроля может привести к злоупотреблению компаниями, от которых зависит получение другими компаниями государственных или муниципальных услуг, своим положением.

**6. Сфера закупок.** «ОПОРА РОССИИ» считает, что в сфере закупок назрел ряд проблем, требующих решения, и предлагает варианты и их решения, ведущие к снижению конкуренции.

а) *Необоснованное снижение цены контракта участниками размещения заказа.* Согласно закону, определяющим фактором в ходе проведения электронных аукционов является цена предоставляемой услуги, поэтому в результате торгов выигрывают фирмы, максимально снизившие цену. При этом не учитывается, что качественно выполнить работы за четверть от первоначальной стоимости заказа зачастую не представляется возможным. В итоге компания, осуществившая ценовой демпинг либо не спешит выполнять взятые на себя обязательства, либо делает это некачественно. В связи с этим необходимо разработать более жесткие реальные механизмы ответственности за несоблюдение условий о качестве работ (услуг), а также за намеренный ценовой демпинг на этапе проведения закупочной процедуры.

б) *Необоснованный сбор денежных средств в виде обеспечения участия в конкурсной процедуре (обеспечение исполнения договора).* Нередко складывается ситуация, когда одним из требований конкурса, проводимым заказчиком для заключения рамочных соглашений (без определения цены и объемов работ), является внесение участником на этапе подготовки заявки денежных средств в размере нескольких десятков миллионов рублей в качестве обеспечения участия в конкурентных переговорах. Далее данная сумма трансформируется в обеспечение исполнения обязательств по рамочному соглашению и возвращается участнику после окончания срока действия рамочного соглашения, который составляет один календарный год. Таким образом, величина обеспечения участия в конкурентных переговорах заказчиком в конкурсной документации не обоснована, а величина обеспечения исполнения обязательств по рамочному соглашению не привязана к определенному объектам, объемам работ. Кроме того из финансового оборота участника на длительный период выводится крупная денежная сумма, которая не может быть каким-либо образом уменьшена в течении 12 месяцев. «ОПОРА РОССИИ» считает, что величина обеспечения участия в закупочной процедуре должна быть обоснована, а обеспечение исполнения обязательств в виде денежных средств или банковской гарантии должно предоставляться на этапе заключения договора под конкретный объект, объем работ.

в) «ОПОРА РОССИИ» просит обратить внимание на необоснованные требования заказчика по предъявлению участником специальных лицензий, разрешений (ФСБ, МЧС и т.д.). На наш взгляд в конкурсной документации должно быть достаточно четкое обоснование (ссылка на объект, вид работ, нормативно-техническую, правовую документацию) необходимости наличия у Участника тех или иных специальных лицензий, разрешений.

**7. Строительство.** По состоянию на начало 2015 года наличие развитой конкуренции на жилищном строительном рынке можно отметить лишь в десятке регионов России, таких как Москва и Московская область, Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Калужская, Владимирская, Ярославская, Саратовская области. По оценкам экспертов, в большинстве регионов Российской Федерации сегодня наблюдается монополизация сферы жилищного строительства. Зачастую это связано с коррупционными составляющими, а также с несовершенной нормативной базой. Так, например, на сегодняшний день отсутствуют четкие критерии определения качества возводимого жилья.

Российский рынок первичного жилья эконом класса должен существовать в условиях естественной конкуренции. Как показывает зарубежный опыт, естественная конкуренция способствует повышению уровня качества возводимого жилья, внедрению новых энергоэффективных и экологических технологий строительства, сдерживанию цен на рынке и удовлетворенности конечного потребителя.

Для развития конкуренции в области строительства необходимо:

а) Устранение пробелов в жилищном и градостроительном законодательстве в части уточнения определения «качественное жилье» и четких критериев соответствия этому параметру.

б) Контроль распределения государственных и муниципальных земельных ресурсов в регионах России для целей жилищного строительства.

в) Контроль в сфере государственных и муниципальных закупок товаров и услуг в области жилищного строительства.

Также наличие естественной конкуренции на региональном или российском рынке жилья эконом класса определяется следующими критериями:

а) Равная доступность участников рынка к ресурсам.

б) Равная доступность к земельным ресурсам муниципального образования, предназначенным для целей жилищного строительства.

в) Прозрачность и открытость процесса получения исходно- разрешительной документации.

г) Доступность кредитных продуктов по сниженным ставкам или предоставление компенсационных бюджетных ставок компаниям, реализующим проекты по созданию жилья эконом класса.

д) Соответствие минимальным критериям качества, энергоэффективности и экологичности жилья эконом класса.

**8.Алкогольное регулирование.** Практика применения норм Закона об алкоголе показала, что ужесточение требований в части размещения торговых объектов не приводит к желаемым результатам. Нелегальный алкоголь продолжает продаваться, более того, сокращение потребления алкогольной продукции также не наблюдается. Установление минимального расстояния до магазина алкоголя также не решает проблему. Вне зависимости от расстояния, желающие купить алкоголь, его покупают.

В настоящее время границы прилегающих территорий определяются регионами в соответствии с правилами, установленными Правительством Российской Федерации. Практика применения подобного метода показала, что органы власти субъектов не в состоянии установить разумные ограничения: прилегающая территория определяется либо на уровне 1 метр (Калининград), либо на уровне 1 километра (Новгородская область).

Отсутствие четко сформулированного требования к «зоне ограничения» продажи алкогольной продукции на федеральном уровне, приводит к тому, в частности в городских поселениях, требования органов власти субъектов не учитывают плотности застройки городов, что приводит к злоупотреблениям, как со стороны лицензирующих, контролирующих органов и органов власти, так и со стороны представителей теневого бизнеса «вымогательства», когда вблизи магазина открывают массажный кабинет, либо кружок досуга и творчества.

Таким образом, единые правила определения дистанций необходимо установить на федеральном уровне. Региональные власти должны быть лишены права определять дистанции от магазинов и ресторанов до соответствующих учреждений.

#### *1.5.3.3. Оценка состояния конкурентной среды в рамках опроса предпринимателей Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации<sup>34</sup>*

В марте-апреле 2015 г. Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации (далее — Аналитический центр) при содействии Торгово-промышленной палаты Российской Федерации во второй раз был проведен ежегодный онлайн-опрос мнения российских предпринимателей о состоянии конкурентной среды на российских рынках товаров и услуг. По итогам опроса для последующего анализа были использованы 648 ответа.

В опросе приняли участие представители всех сфер экономической деятельности (см. рисунок 1.12). При этом наиболее активными оказались респонденты, представляющие сферу услуг (34,8%), сектор торговли (23,1%) и сектор строительства (17%).

Возраст бизнеса, представленного респондентами в большинстве случаев (68%), составил более 5 лет, в 30% случаев он составил от 1 до 5 лет. 67% представителей субъектов предпринимательства являются непосредственно собственниками или совладельцами бизнеса причем каждый третий собственник (35%) одновременно является руководителем высшего звена в своей организации. Более 80% респондентов представляли микропредприятия с величиной годового оборота до 60 млн. рублей (71%) и малый бизнес с величиной годового оборота от 60 до 400 млн. рублей (15%). В 98% микропредприятий и в 79% субъектов малого бизнеса численность сотрудников не превысила 100 человек (рисунок 13). Крупный бизнес с годовым оборотом более 1000 млн. рублей и численностью сотрудников более 1000 человек был представлен в опросе главным образом

<sup>34</sup> Письмо от 27.04.2015 № 01-05/0306

секторами оптовой и розничной торговли, сектором услуг, пищевой промышленности, а также производителями машин и оборудования.

Рисунок 1.12.

Распределение респондентов по сферам экономической деятельности, %

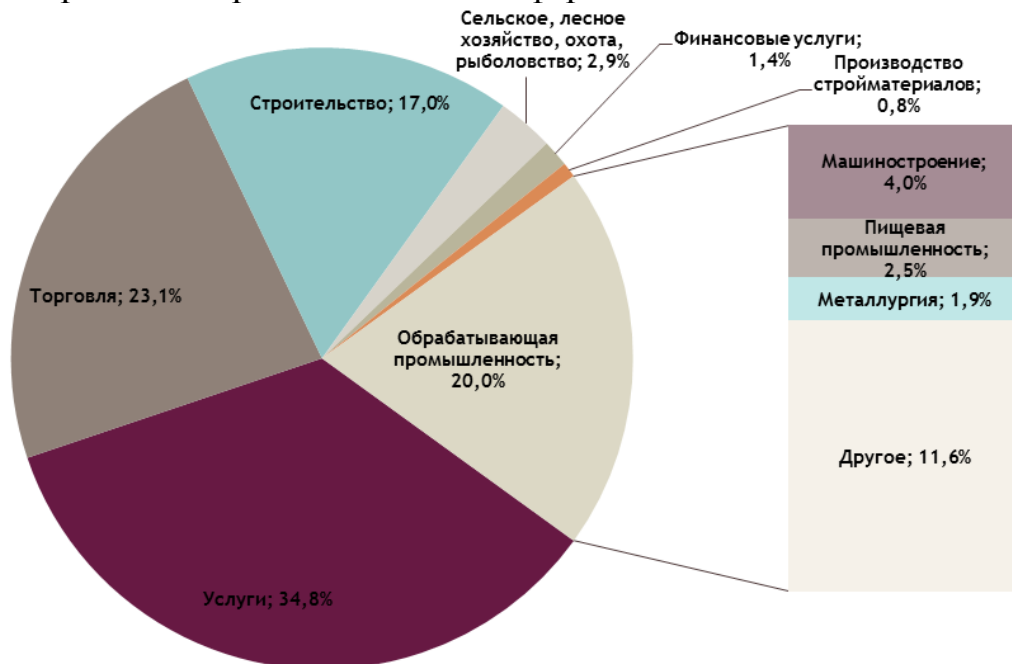


Рисунок 1.13

Численность сотрудников, доля ответивших в % к общему числу респондентов

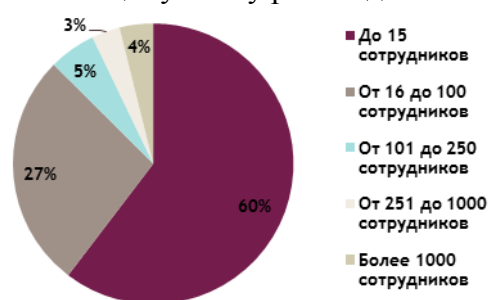
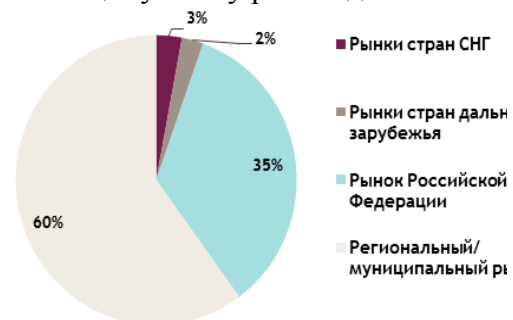


Рисунок 1.14

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



Подавляющее большинство субъектов предпринимательства (60%) осуществляют свою деятельность на локальном рынке отдельного муниципального образования или на одном либо нескольких региональных рынках (см. рисунок 13). В опросе приняли участие представители субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих свою деятельность почти на всей территории России (84 из 85 субъектов Российской Федерации). 35% респондентов указали на то, что бизнес, который они представляют, осуществляет свою деятельность на рынке Российской Федерации в целом. Результаты опроса показали, что рынки стран СНГ для малого российского бизнеса не являются целевыми: только 3% респондентов назвали их целевыми — преимущественно представители сектора торговли, сферы услуг, а также производители машин и оборудования (в том числе электронного и оптического оборудования). На рынки дальнего зарубежья ориентировано еще меньше российских субъектов малого бизнеса (2%). Среди них хозяйствующие субъекты сферы услуг, химической

промышленности, металлургии, а также предприятия, производящие машины и оборудование (в том числе электронное и оптическое оборудование).

**Результаты опроса.** Оценка состояния конкуренции на российских рынках проводилась на основе трех вопросов, заданных представителям бизнеса:

- вопрос о числе конкурентов, которые осуществляют свою деятельность на том же продуктовом рынке, что и бизнес, который представляет респондент

- вопрос о наличии у потребителей возможности переключиться на продукцию других поставщиков при повышении цены со стороны бизнеса, который представляет респондент (эластичность спроса).

- вопрос об оценке состояния конкуренции — т.е. о том, насколько часто бизнесу необходимо предпринимать меры по повышению конкурентоспособности своей продукции, а также разрабатывать новые способы повышения ее конкурентоспособности для сохранения своей рыночной позиции. На основе последнего вопроса формируется оценка уровня конкуренции на рынке респондента<sup>35</sup>.

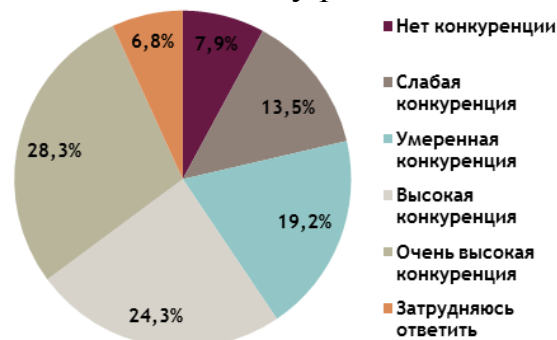
Рисунок 1.15

Число конкурентов, доля ответивших в % к общему числу респондентов



Рисунок 1.16

Оценка уровня конкуренции, доля ответивших в % к числу респондентов



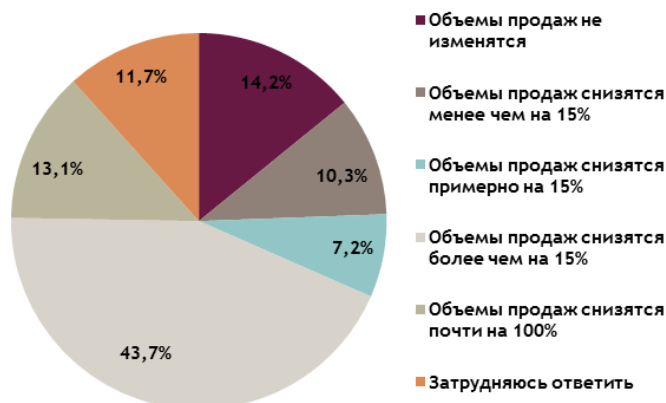
Ответы, полученные от респондентов, позволяют оценить состояние конкуренции на российских рынках как умеренное. Более половины респондентов (51%) затрудняются подсчитать своих конкурентов, тогда как 34% опрошенных указывают на наличие не менее 4 конкурентов (см. рисунок 1.15). При этом также более половины ответивших (52%) отметили, что бизнес, который они представляют, вынужден регулярно предпринимать меры по повышению конкурентоспособности своей продукции, время от времени или непрерывно разрабатывая новые способы повышения конкурентоспособности, что свидетельствует о высоком и очень высоком уровне конкуренции на рынках

<sup>35</sup> **Нет конкуренции:** для сохранения рыночной позиции нашего бизнеса нет необходимости реализовывать какие-либо меры по повышению конкурентоспособности нашей продукции (работ, услуг) (снижение цен, повышение качества, развитие сопутствующих услуг, иное). **Слабая конкуренция:** для сохранения рыночной позиции нашего бизнеса время от времени может потребоваться реализация мер по повышению конкурентоспособности нашей продукции (работ, услуг) (снижение цен, повышение качества, развитие сопутствующих услуг, иное). **Умеренная конкуренция:** для сохранения рыночной позиции нашего бизнеса необходимо регулярно предпринимать меры по повышению конкурентоспособности нашей продукции (работ, услуг) (снижение цен, повышение качества, развитие сопутствующих услуг, иное). **Высокая конкуренция:** для сохранения рыночной позиции нашего бизнеса необходимо регулярно предпринимать меры по повышению конкурентоспособности нашей продукции (работ, услуг) (снижение цен, повышение качества, развитие сопутствующих услуг, иное), время от времени разрабатывая новые способы ее повышения. **Очень высокая конкуренция:** для сохранения рыночной позиции нашего бизнеса необходимо непрерывно разрабатывать новые способы повышения конкурентоспособности нашей продукции (работ, услуг) (снижение цен, повышение качества, развитие сопутствующих услуг, иное).

продукции данных хозяйствующих субъектов соответственно (см. рисунок 1.16). На эластичность спроса на продукцию своего бизнеса (при повышении цены на продукцию на 15% величина спроса упадет более чем на 15%) указали 57% респондентов (см. рисунок 1.17). Такие результаты свидетельствуют в пользу того, что более 50% процентов опрошенных испытывают довольно интенсивную конкуренцию.

Рисунок 1.17

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



На большое число конкурентов (ответ «сложно подсчитать») указало подавляющее большинство (более 50%) представителей следующих сфер экономической деятельности: торговля (54%), сфера услуг (52%), строительство (68%), текстильное и швейное производство (78%) и транспортное машиностроение (75%).

Представители секторов торговли, транспортного машиностроения, строительства, а также пищевой и текстильной промышленности отметили высокую эластичность спроса на свою продукцию. В свою очередь, на неэластичный спрос указали представители сельского хозяйства, химической промышленности, металлургического производства, а также производства строительных материалов.

На необходимость регулярно повышать конкурентоспособность своей продукции для сохранения рыночной позиции указывали главным образом представители пищевой (75%) и текстильной (89%) промышленности, а также субъекты химической (60%), машиностроительной (65%) отраслей и производители электронного и оптического оборудования (88%).

Более чем в трети случаев можно говорить непосредственно о ценовой конкуренции: 35% респондентов отметили низкую цену продукции как определяющий фактор конкурентоспособности продукции их бизнеса (см. рисунок 1.18). В 26% случаев наиболее важным фактором оказались доверительные отношения с клиентами (для 39% представителей сферы услуг); в 23% случаев — высокое качество продукции (в сельском хозяйстве, секторе производства стройматериалов, транспортном машиностроении); для 10% респондентов — уникальность продукции (для производителей электронного и оптического оборудования и в производстве стройматериалов).

Рисунок 1.18



### Факторы конкурентоспособности, доля ответивших, % от числа респондентов



Таблица 1.7.

Распределение ответов на вопрос «Как изменилось число конкурентов бизнеса, который Вы представляете, на основном рынке товаров и услуг за последние 3 года?» по размеру бизнеса и по величине годового оборота

Категория бизнеса (размер годового оборота)	Изменение числа конкурентов в течение последних трех лет			
	увеличилось	сократилось	не изменилось	затрудняюсь ответить
Микропредприятия (до 60 млн. рублей)	59%	16%	20%	5%
малый бизнес (от 60 до 400 млн. рублей)	60%	15%	19%	6%
средний бизнес (от 400 до 1000 млн. рублей)	53%	12%	29%	6%
крупный бизнес (более 1000 млн. рублей)	55%	7%	34%	5%
затрудняюсь ответить	45%	17%	31%	7%
Всего	<b>58%</b>	<b>15%</b>	<b>22%</b>	<b>5%</b>

Согласно данным, представленным в таблице 1.7, представители почти всех категорий бизнеса указали на увеличение числа своих конкурентов в течение последних трех лет. 58% всех респондентов, как и почти 60% микропредприятий и малобизнеса, отметили данную тенденцию. Это безусловно свидетельствует о росте уровня конкуренции и улучшении состояния конкурентной среды. Хотя около 55% представителей среднего и крупного бизнеса (с величиной оборота более 400 млн. рублей) также отмечают рост количества конкурентов на своих основных рынках, 71% предприятий-гигантов (около 90% из них представляют крупный бизнес) с численностью сотрудников более 1000 человек оказались менее оптимистичны. Большинство из них (42%) указали на отсутствие изменений числа конкурентов.

В качестве основной причины роста числа конкурентов на продуктовых рынках респонденты выделяли появление новых российских конкурентов (59% респондентов, отметивших увеличение количества конкурентов). На увеличение числа российских конкурентов указывали в основном представители сферы услуг (38% отметивших рост числа российских конкурентов), сектора торговли (24%) и

сектора строительства (16%). В этих отраслях также было отмечено увеличение числа иностранных конкурентов.

Респонденты, отметившие снижение количества конкурентов на основном для себя рынке, в качестве причин данной тенденции выделили антиконкурентное давление со стороны органов власти (27%), изменение нормативно-правовой базы (24%) и снижение числа российских конкурентов (18%). Вместе с тем представителями сектора торговли, сферы услуг, производства электронного и оптического оборудования, а также пищевой промышленности было отмечено снижение числа иностранных конкурентов. В случае с пищевой промышленностью и производства электронного и оптического оборудования такая динамика была ожидаема в текущих экономико-политических условиях ведения предпринимательской деятельности в России ввиду наложения санкций со стороны США и Европейского Союза, а также введения продовольственного эмбарго со стороны России.

**Анализ динамики состояния конкурентной среды.** Сравнительный анализ результатов опроса оценки состояния конкуренции, проводимых Аналитическим центром в 2014 и 2015 годах, демонстрирует негативную динамику. Так, увеличилась доля тех, кто ощущают слабую конкуренцию или вовсе ее отсутствие с 5,4% в 2014 году до 21% в 2015 году. При этом доля респондентов, оценивающих конкуренцию на основных для себя рынках как высокую или очень высокую, снизилась на 20 процентных пунктов — с 73 до 53%.

Вместе с тем 85% респондентов, как и ранее (86% в 2014 году), отмечают наличие на основных для них продуктовых рынках не менее 4 конкурентов. При этом доля тех, кто затрудняется их подсчитать, выросла с 48 до 51%. На первый взгляд, снижение доли респондентов, отмечающих неэластичность спроса на свою продукцию с 26% в 2014 году до 24% в 2015 году, должно расцениваться как положительное событие. Однако данное снижение произошло не за счет роста доли субъектов предпринимательской деятельности с эластичным спросом на их продукцию (она осталась неизменной — на уровне 57%), а вследствие роста числа респондентов, испытывающих затруднения при ответе на вопрос об эластичности. В связи с этим нельзя говорить о безоговорочном положительном изменении и увеличении возможностей потребителей переключаться на продукцию других производителей.

Кроме того, перераспределение долей респондентов между теми, кто отметил рост числа конкурентов на основном для себя продуктивном рынке, и теми, кто указал на снижение их количества, также свидетельствует о снижении уровня конкуренции на соответствующих рынках. Если в 2014 году 66% респондентов указали на увеличение количества конкурентов, то в 2015 году только 58% отметили данную тенденцию. При этом в 2015 году доля бизнеса, ощутившего снижение конкурентного давления (снижение числа конкурентов), увеличилась в 1,5 раза — с 10% в 2014 году до 15% в 2015 году.

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

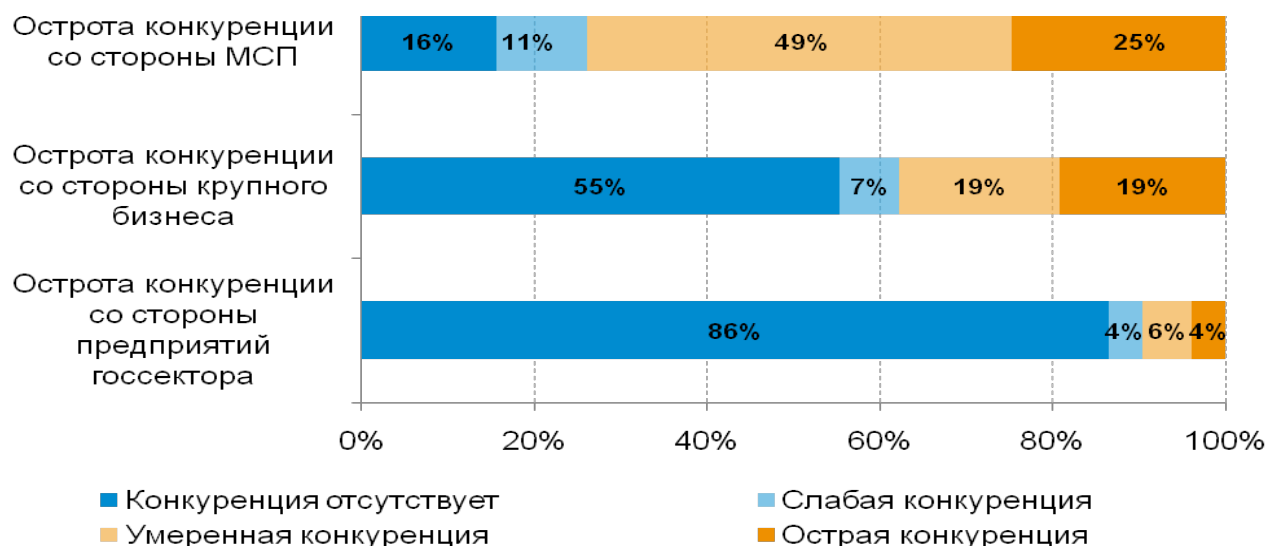
ОАО «МСП Банк» ежегодно проводит исследование, посвященное настроениям предпринимателей из сектора малого и среднего предпринимательства, их прогнозам в отношении ближайшего будущего, оценкам динамики предпринимательского климата.

В 2014 году по предложению ФАС России в опросные анкеты были дополнительно введены вопросы, касающиеся конкурентной среды и состояния конкуренции. В основу проекта лег опрос более 1200 руководителей компаний малого и среднего бизнеса из 16 регионов России.

Поскольку острая конкуренция на рынке продолжает оставаться ключевым фактором, сдерживающим развитие бизнеса респондентов, более подробное изучение различных аспектов динамики конкурентной борьбы в сегменте МСП представляет интерес. Как и годом ранее, в 2014 году наиболее активную конкурентную борьбу респонденты вели в секторе МСП - то есть, фактически, с предприятиями аналогичного размера. Острота конкуренции немного ослабела в сравнении с прошлым годом – доля предпринимателей, которые назвали конкурентную борьбу в этом сегменте острой, снизилось на 12 процентов, в то же время выросла доля тех, кто назвал конкурентную борьбу умеренной (на 8 %).

Рисунок 1.19.

Оценка предпринимателями уровня конкуренции в различных конкурентных группах (в % от ответивших на вопрос)



Конкурентное давление со стороны крупного бизнеса в нынешнем раунде исследования испытывает существенно меньшее число субъектов МСП – лишь 38% респондентов обозначили степень конкуренции как «острую» или «умеренную», в то время как в прошлом году таковых насчитывалось 55%.

Предприятия из госсектора экономики в наименьшей степени влияют на деятельность субъектов МСП – умеренную или острую конкуренцию ощущают лишь 10% респондентов против 23% по итогам прошлого года опроса.

Острота конкуренции, согласно оценкам респондентов, существенно варьируется в зависимости от размера компании и отраслевой принадлежности, в то время как влияние на этот показатель инновационной активности предприятий выражено несколько менее явно.

Таблица 1.8.

Индексы остроты конкурентной борьбы в различных аналитических разрезах (индекс принимает значения от -5 до 5, где 5 – наиболее острая конкуренция)

	Конкуренция с МСП	Конкуренция с крупным бизнесом	Конкуренция с госсектором
<i>Размер предприятий</i>			
Микро	1,60	-1,52	-4,08
Малые	1,17	-1,61	-4,08
Средние	0,16	-1,13	-3,67
<i>Отрасли</i>			
Промышленность	1,3	-1,6	-4,06
Строительство	1,56	-1,66	-3,82
Сельское хозяйство	-1,12	-3,17	-4,01
Торговля	2,01	-0,6	-4,27
Услуги	1,25	-2,17	-4,01
<i>Инновационная активность</i>			
Внедряют инновации	1,16	-1,4	-3,98
Не внедряют инновации	1,64	-1,61	-4,16

Наиболее острой конкуренцию в секторе МСП сочли респонденты, из микропредприятий (76% назвали конкуренцию острой или умеренной), в то время как конкуренцию с крупными предприятиями и госсектором несколько более острой считают компании из сегмента среднего бизнеса.

Торговые предприятия склонны выше оценивать остроту конкуренции с частными компаниями (как субъектами МСП, так и крупным бизнесом), чем компании из других отраслей, в то время как сельскохозяйственные компании в наименьшей степени ощущают на себе давление со стороны практически всех конкурентных групп. Оценки компаний, занятых в промышленном производстве и строительстве практически не различаются между собой и в целом достаточно схожи с восприятием конкуренции компаниями, занятыми в сфере предоставления услуг (впрочем, предприятия этой группы склонны несколько менее острой считать конкуренцию с крупным бизнесом).

Инновационная активность оказывает незначительное влияние на оценку компаниями состояния конкуренции на рынке – компании, внедряющие инновации, склонны считать ее несколько менее острой, чем прочие субъекты МСП.

Динамику изменения уровня конкуренции за прошедший год по оценкам предприятий можно охарактеризовать как «слабое усиление». Влияние размера, отрасли и инновационной активности выражено не столь ярко, как в оценках уровня конкурентной борьбы, однако определенные закономерности прослеживаются. Так, средние предприятия более склонны указывать на усиление конкуренции во всех конкурентных группах, так же как и предприятия, занятые в

секторе торговли, в то время как подавляющее число предприятий, занятых в сельском хозяйстве, указывают на неизменность этой характеристики рынка.

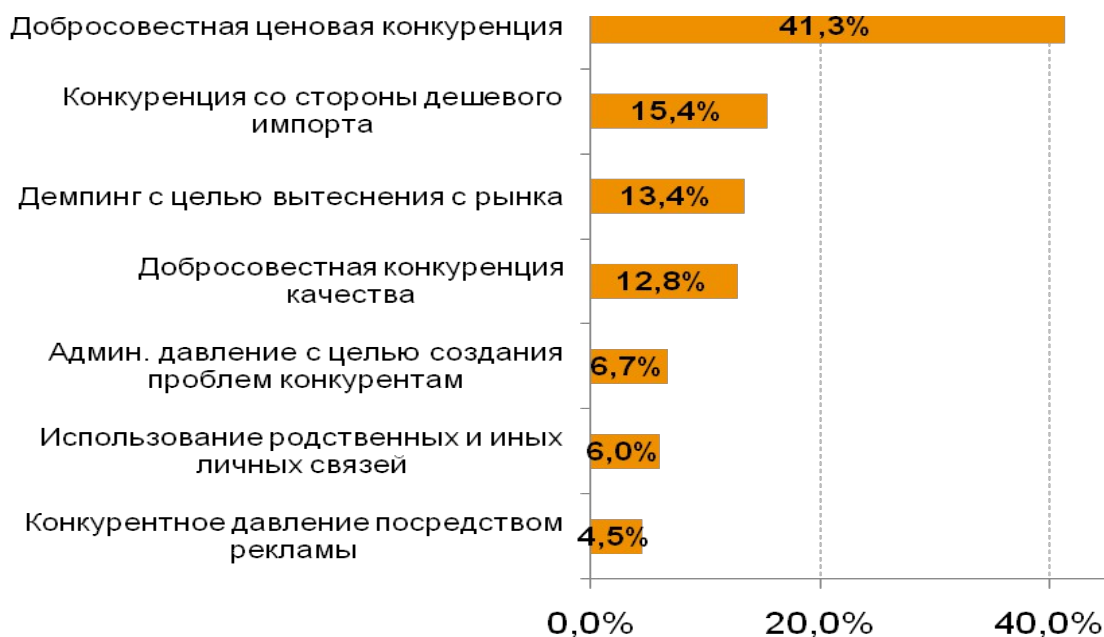
Предприниматели, как и годом ранее, в списке проблем с конкуренцией поставили на первое место добросовестную ценовую конкуренцию – 56% опрошенных отметили в своих анкетах этот вариант ответа, по сравнению с прошлогодним исследованием выросло на 12 п.п. На втором месте в рейтинге проблем по итогам нынешнего раунда оказалась добросовестная конкуренция качества (+10,7 п.п. к результату прошлого года), на третьем – демпинг (+2,7 п.п.), годом ранее эти варианты занимали 3 и 4 строчки, соответственно. Конкуренция со стороны дешевого импорта за год стала существенно менее значимой проблемой для предпринимателей – этот вариант отметил только каждый четвертый предприниматель, тогда как годом таких насчитывалось почти 40%.

Рисунок 1.20.



Мнение предпринимателей относительно того, какая из перечисленных проблем является наиболее важной, оказалось достаточно единодушным – второй год подряд большинство респондентов выбирает добросовестную ценовую конкуренцию, при этом необходимо отметить, что в нынешнем раунде исследования этот вариант лидирует со значительным отрывом (свыше 25 п.п.). Доля респондентов, выбравших данный вариант ответа, выросла за год почти на 12 п.п. На втором месте, как и годом ранее, оказалась конкуренция со стороны дешевого импорта, однако популярность этого варианта снизилась почти в 2 раза – годом ранее на эту проблему в качестве основной указали 29,3% опрошенных. Во многом подобная динамика может быть обусловлена повышением стоимости импорта из-за динамики курса рубля и сокращением числа зарубежных потенциальных поставщиков из-за санкций. Тройку лидеров замыкает вариант «демпинг с целью вытеснения с рынка», в то время как годом ранее эту строчку занимал вариант «добросовестная конкуренция качества», который в нынешнем опросе переместился на 4 позицию. Возможно, часть компаний сочли, что период нестабильности в экономике – наиболее подходящее время для вытеснения конкурентов с рынка и не стали спешить с повышением цен на свою продукцию, либо вовсе снизили их.

Рисунок 1.21.



Отраслевая принадлежность субъектам МСП в большей степени влияет на оценку важности проблем, существующих в конкурентной среде, чем размер предприятия или отношение к внедрению в процесс инноваций. Распределение оценок предприятиями различных размеров оказалось достаточно равномерным – немного выделяются лишь средние компании, для которых проблема ценовой конкуренции стоит более остро (+7,8 п.п. в сравнении со средней долей по всем предприятиям), в то время как проблема с использованием личных и иных связей стоит менее остро (-6 п.п.). В отраслевой же структуре различия гораздо ярче: так, для сельскохозяйственных компаний конкуренция по цене представляется менее важным фактором (-7,4 п.п.), в то время как дешевый импорт (+11 п.п.) и конкуренция качества (+6,1 п.п.) оказываются более значимой проблемой. Дешевый импорт также беспокоит предпринимателей, занятых в промышленном производстве (+8,3 п.п.), а использование родственных и личных связей сильнее всего ощущается в секторе строительства (+5,1 п.п.).

#### *1.5.3.5. Оценки Торгово-промышленной палаты Российской Федерации нормативного регулирования антимонопольной деятельности<sup>36</sup>*

##### ***В сфере приватизации государственного и муниципального имущества:***

В настоящее время отношения, связанные с продажей имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, исключены из сферы регулирования Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества». Специальное регулирование порядка продажи такого имущества отсутствует и в Федеральном законе «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях». Следовательно, к таким отношениям

<sup>36</sup> Письмо от 07.04.2015 № 01в/0162

не применяются правила о конкурентных способах продажи имущества, о доступности и открытости информации о продаже.

В отношении имущества федеральных предприятий данные отношения урегулированы постановлением Правительства Российской Федерации от 06.06.2003 № 333 «О реализации федеральными органами исполнительной власти полномочий по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия», а также приказом ФАС России от 10.02.2010 № 67 «О порядке 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, и перечне видов имущества, в отношении которого заключение указанных договоров может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса».

Вместе с тем, для унитарных и казенных предприятий субъекта Российской Федерации и муниципальных предприятий такая регламентация отсутствует.

Указанное обстоятельство позволяет осуществлять продажу имущества таких предприятий неконкурентными способами. Более того, это создает возможность для схем ухода от применения положений законодательства о приватизации посредством передачи имущества в хозяйственное ведение или оперативное управление предприятий с последующей продажей.

Реализация такой схемы обладает признаками притворности: внешне совокупность таких сделок не нарушает формальных требований действующего законодательства, однако воля лиц, участвующих в ней, в действительности направлена на приватизацию имущества без применения законодательства о приватизации. Практика рассмотрения таких дел судами свидетельствует о сложности доказывания притворного характера сделки - отношений, действий лиц в обход закона, выявления действительной воли всех участников схемы.

Введение положений о применении к таким продажам Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» позволит обеспечить открытость и эффективность совершения сделок по отчуждению государственного и муниципального имущества, обеспечить конкурентные основы и равный доступ хозяйствующих субъектов к государственной и муниципальной собственности.

### ***В сфере государственного регулирования торговой деятельности:***

Статьей 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» предусмотрены особенности размещения нестационарных торговых объектов, предусматривающие, в том числе, утверждение органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления схем размещения нестационарных торговых объектов. Практика показывает разные подходы к решению вопросов об оформлении договорных отношений для размещения нестационарных объектов в разных регионах.

Дополнение Закона о торговле положениями об особенностях порядка заключения договоров на установку и эксплуатацию нестационарных торговых



объектов призвано устранить правовой пробел, регламентировать такой вид договора и особенности его заключения.

Кроме того, в целях обеспечения прав субъектов малого и среднего предпринимательства предлагается определить минимальные предельные сроки заключения договоров на установку и эксплуатацию нестационарных торговых объектов, установив общий срок – минимум 3-4 года.

Предлагается установить обязательность заключения таких договоров на торгах в целях обеспечения равного доступа всех субъектов, планирующих размещение объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также установить преимущественное право добросовестных владельцев нестационарных торговых объектов на заключение договоров на новый срок без торгов по истечении срока договора.

Предлагается дополнить Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» нормами, регламентирующими вопросы размещения нестационарных торговых объектов на земельных участках, отнесенных к общему имуществу многоквартирных жилых домов, устанавливая обязательность решения общего собрания собственников и наличие договора с собственниками.

Также предлагается установить переходный период, предусматривающий право владельцев нестационарных объектов, размещенных до вступления в силу Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», на заключение договоров на установку и эксплуатацию нестационарных торговых объектов без торгов.

### ***О либерализации антимонопольного законодательства в сфере недопущения недобросовестной конкуренции:***

Недобросовестная конкуренция в форме распространения ложных, неточных или искаженных сведений имеет место между конкурентами, осуществляющими деятельность на одном товарном рынке. При рассмотрении таких дел факт действительного причинения убытков не имеет значения, поскольку актом недобросовестной конкуренции признаются и такие действия, которые потенциально могут причинить убытки или нанести иной ущерб.

При этом, в случае признания факта недобросовестной конкуренции, виновное лицо подлежит причинению к административной ответственности в соответствии со статьей 14.33 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Данное обстоятельство не всегда способствует налаживанию между хозяйствующими субъектами-конкурентами отношений, основанных на принципах добропорядочности, разумности и справедливости. Безальтернативность карательных мер в виде административных санкций часто становится поводом и основанием для повышения напряженности в отношениях конкурентов.

На практике имеют место дела о нарушениях антимонопольного законодательства, в которых лица, участвующие в деле, поочередно выступают в



ролях заявителей и ответчиков в течение долгого времени, направляя свои усилия на поиск нарушений конкурентов вместо осуществления добросовестной конкуренции.

Необходимо отметить, что в соответствии со статьей 1 Федерального закона «О защите конкуренции» данный закон определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе не только пресечения недобросовестной конкуренции, но и предупреждения ее.

Следовательно, процедура рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства должна быть направлена на содействие установлению добросовестных конкурентных отношений.

Предлагается дополнить Закон о защите конкуренции нормами, предусматривающими возможность прекращения дела о нарушении антимонопольного законодательства в виде недобросовестной конкуренции примирением заявителя и ответчика по делу, которое должно быть достигнуто по всем обстоятельствам дела.

### ***В сфере развития фармацевтической и медицинской промышленности:***

В настоящее время специалисты медицинских учреждений практически лишены возможности выбирать закупаемую медицинскую технику. Выбор осуществляет тот, кто выделяет средства на закупку техники. Отсюда трудности, возникающие у поставщиков отечественной техники, которые далеко не всегда могут соперничать с зарубежными фирмами даже в тех случаях, когда предлагают вполне конкурентоспособные изделия.

На современном этапе рыночных преобразований в России товарный дефицит уже в значительной мере преодолен. На первое место для потребителя сегодня выходит уже не само наличие дефицитного ранее товара, а его характеристики, важнейшими из которых являются соотношение качества и цены. Это совершенно по-новому определяет стратегию поведения отечественных производителей, ведь в ситуации либерализации внешнеэкономической деятельности им приходится выдерживать значительную конкуренцию со стороны иностранных компаний, работающих на соответствующих сегментах рынка. Качественное развитие отечественного рынка приборостроения (в частности, медицинской техники) начинается с поддержки государства.

Объемы импорта на российском рынке медицинской техники высоки. Доминирование на российском рынке медицинских изделий крупных зарубежных компаний приводит к тому, что успешно выполненные разработки отечественных предприятий не дойдут до лечебных учреждений. Чтобы рыночная конкуренция за выживание и экономическое процветание между предпринимателями принимала более цивилизованную форму, эта борьба должна подчиняться регулированию со стороны государства.

Воздействие либерализации внешнеэкономических связей на состояние конкуренции оценивается весьма неоднозначно. Иностранная конкуренция теоретически должна способствовать обновлению ассортимента и повышению качества российской продукции, насыщению рынков и развитию конкуренции. Однако на практике нередко наблюдается быстрое вытеснение с рынка продукции

отечественных производителей, которое сопровождается значительным сокращением производства. Открытие российского рынка для зарубежных компаний, в том числе транснациональных, привело к оживлению конкуренции. Вместе с тем, значительная часть продукции российских предприятий оказалась неконкурентоспособной не только на мировом рынке, но и на внутреннем. В условиях кризиса, неплатежей, отсутствия финансовых средств и неразвитости механизмов государственной поддержки на многих сегментах рынка (как в отраслевом, так и в региональном разрезе) отечественные производители утратили свои позиции. Зависимость российской экономики от поставок отдельных видов продукции из-за рубежа не только не ослабевает, но в значительной степени усиливается. Без грамотной государственной поддержки отечественных производителей индустрию ждут серьезные потери.

Рассматривая конкуренцию, необходимо отметить антимонопольную политику государства, направленную на демонополизацию рынка, т.к. возможности покупателей и продавцов равны только при чистой конкуренции. Монополистам присуще стремление использовать свою рыночную власть в ущерб потребителям и потенциальным конкурентам. Следовательно, только уменьшая число рынков с монопольной структурой и сокращая число предприятий с доминирующим положением, можно ослабить до разумных пределов их негативные воздействия на рынки.

Уровень конкуренции в сегменте рынка простой фармацевтической продукции выпускаемой и реализуемой предприятием, оценивается как высокий<sup>37</sup> и соответствует занимаемой предприятием доли от общего объема (в упаковках) - 11%. Барьеры выхода на рынок его новых участников носят рыночный (не административный) характер, что обуславливает перспективы дальнейшего роста и усиления конкуренции. При этом конкурентные отношения участников будут также формироваться рынком.

#### ***В сфере пассажирских перевозок:***

Основная проблема, о которой говорится уже лет двадцать - это недофинансировании пассажирских транспортных предприятий, и отсутствии каких-либо перспектив на будущее. Общественный транспорт — это не просто бизнес, это во многом еще и политика. Поэтому ценовая доступность услуг общественного транспорта - залог политического выживания тех чиновников, которые сегодня отвечают за транспортное обслуживание населения.

Отсюда и заниженные тарифы. Органы исполнительной власти определяют социальную политику в виде всевозможных льгот и доступных для населения тарифов. Эта политика должна соизмеряться и с уровнем жизни населения и с теми политическими целями, которые власть ставит в конкретных городах и регионах, но она не должна проводиться за счет транспортных компаний. Нарушение этого принципа и есть суть всех проблем.

<sup>37</sup> Оценка уровня конкуренции производилась с учетом следующих факторов:

- конкуренция среди существующих участников рынка (производителей, дистрибьюторов);
- конкуренция со стороны аналогичных товаров (влияние взаимозаменяемых товаров);
- конкурентное влияние потенциальных (новых) конкурентов;
- барьеры для выхода (вывода) на рынок нового участника (нового продукта).

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации финансируют транспортные предприятия по остаточному принципу без учета реальной стоимости транспортных услуг, финансирование осуществляется в форме субсидий. Только по итогам 6 месяцев 2014 года в 10 субъектах Российской Федерации бюджетное финансирование позволило возместить расходы транспортных предприятий, то есть свести концы с концами. В остальных регионах совокупные убытки транспортных предприятий превысили 15 млрд. рублей, что составило свыше 18% от стоимости предоставленных услуг.

Кроме того, практически повсеместно органами власти устанавливаются тарифы на так называемые коммерческие перевозки, руководствуясь Постановлением Правительства Российской Федерации от 07.03.1995 № 239 "О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)". Это Постановление обязывает их устанавливать тарифы на все городские и пригородные перевозки, не оговаривая это какими-либо бюджетными компенсациями. И во многих регионах установление заниженного тарифа стало главным тормозом развития частных предприятий на рынке городских перевозок.

Для решения данной проблемы необходимо ускорить принятие проекта федерального закона №129244-6 «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по межрегиональным, межмуниципальным, и муниципальным маршрутам и о внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

Данным законопроектом предусматривается отмена тарифного регулирования коммерческих перевозок. Право органов власти на установление тарифов будет распространяться только на те, перевозки, которые осуществляются в рамках государственного или муниципального заказа и с соответствующей оплатой из бюджета.

Какие последствия это будет иметь для транспортных предприятий?

Во-первых, все такие контракты должны будут заключаться только по результатам конкурсов, а не так как это сочтут целесообразным органы власти. Конкурсы в какой-то степени помогут обеспечить более справедливое распределение этих средств.

Во-вторых, в соответствии с законом о контрактной системе органы власти сначала устанавливают начальную цену контракта. А уж затем проводятся торги на понижение этой цены. Так вот эта начальная цена контракта должна устанавливаться не так как это делается сегодня с субсидиями - то есть по усмотрению органов власти, а в соответствии с законом.

И главное, будет решена проблема допуска перевозчиков на рынки пассажирских перевозок.

#### *1.5.3.6. Оценки Общероссийской общественной организации «Деловая Россия» нормативного регулирования антимонопольной деятельности<sup>38</sup>*

<sup>38</sup> Письмо от 05.05.2015 № 566

«Деловая Россия» отмечает возрастание влияния антимонопольного регулирования на деловой климат и экономический рост в Российской Федерации, развитие частного несырьевого сектора рынка, в том числе, малого и среднего предпринимательства.

«Деловая Россия» считает, что антимонопольное регулирование необходимо системно и последовательно гармонизировать с целями долгосрочной экономической политики, включая создание условий для ускоренного роста несырьевой экономики, стимулирования импортозамещения и развития экспортоориентированных производств, конкурентоспособных на международных рынках. Особенно значимой такая работа становится в ситуации жесткой экономической конъюнктуры и финансового сжатия, когда «цена» (экономические последствия) принимаемых законодательных решений и административной практики в антимонопольной сфере значительно повышается.

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

Всемирный экономический форум (ВЭФ) совместно с сетью партнерских организаций – ведущих исследовательских институтов и компаний анализируемых стран проводит обширное исследование конкурентоспособности стран. Рейтинги конкурентоспособности основаны на комбинации общедоступных статистических данных и результатов опроса руководителей компаний. ВЭФ использует индекс глобальной конкурентоспособности, на основе которого и составляются рейтинги стран.

На основе методики, разработанной ВЭФ, для каждой из стран рассчитывается интегральный индекс конкурентоспособности (в интервале от 1 до 7 баллов), который определяет место страны в рейтинге конкурентоспособности.

По данным доклада ВЭФ «Глобальная конкурентоспособность 2014-2015» Российская Федерация получила 4,37 балла, что позволило ей занять 53 место среди 144 стран мира (см. таблицу 1.9). По сравнению с 2013 годом значение индекса России за год значительно увеличилось – тогда Россия получила 4,25 балла (64 место среди 148 стран мира).

В таблице 1.10 представлены данные индикаторов, определяющих рейтинг конкурентоспособности, которые характерны для Российской Федерации за 2013 и 2014 года. Можно заметить, что по сравнению с 2013 годом, в 2014 году Россия улучшила практически все позиции по индикаторам. Наблюдается существенный подъем на 27 позиций по таким факторам, как «Эффективность рынка труда» и «Эффективность рынка товаров и услуг», на 24 позиции – «Качество институтов», на 21 позицию - «Конкурентоспособность компаний». Остались неизменными позиции по факторам «Размер внутреннего рынка» и «Технологический уровень». Единственное снижение коснулось фактора «Макроэкономическая стабильность», где значение упало на 12 позиций.

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

Фактор «эффективность функционирования товарных рынков» является качественным отражением экономической ситуации, а именно уровня конкуренции, наличия барьеров для ведения торговли и инвестирования, а также степени компетентности потребителей данного рынка и определяется рядом индикаторов, представленных в таблице 4.

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

Таблица 1.9.

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

Страна	Рейтинг 2015-2014	Индекс 2015-2014	Рейтинг 2014 -2013	Индекс 2014 -2013	Рейтинг 2013 -2012	Индекс 2013 -2012	Рейтинг 2012 -2011	Индекс 2012 -2011
Швейцария	1	5,70	1	5,67	1	5,72	1	5,74
Сингапур	2	5,65	2	5,61	2	5,67	2	5,63
Армения	85	4,01	79	4,10	82	4,02	92	3,89
Россия	53	4,37	64	4,25	67	4,20	66	4,21
Казахстан	50	4,42	50	4,41	51	4,38	72	4,18
Украина	76	4,14	84	4,05	73	4,14	82	4,00
Киргизия	108	3,73	121	3,57	127	3,44	126	3,45
Бразилия	57	4,34	56	4,33	48	4,40	53	4,32
Китай	28	4,89	29	4,84	29	4,83	26	4,90
ЮАР	56	4,35	53	4,37	52	4,37	50	4,34
Индия	71	4,21	60	4,28	59	4,32	56	4,30

Таблица 1.10.

Индикаторы, определяющие рейтинг конкурентоспособности

Индикаторы	Швейцария	Сингапур	Россия	Казахстан	Украина	Бразилия	Китай	Индия
Качество институтов	9	3	<b>97</b>	57	130	94	47	70
Инфраструктура	5	2	<b>39</b>	62	68	76	46	87
Макроэкономическая стабильность	12	15	<b>31</b>	27	105	85	10	101
Здоровье и начальное образование	11	3	<b>56</b>	96	43	77	46	98
Высшее образование и проф. подготовка	4	2	<b>39</b>	62	40	41	65	93
Эффективность рынка товаров	8	1	<b>99</b>	54	112	123	56	95

Индикаторы	Швей- цария	Син- гапур	<b>Россия</b>	Казах- стан	Укра- ина	Брази- лия	Китай	Индия
и услуг								
Эффективность рынка труда	1	2	<b>45</b>	15	80	109	37	112
Развитость финансового рынка	11	2	<b>110</b>	98	107	53	54	51
Технологический уровень	10	7	<b>59</b>	61	85	58	83	121
Размер внутреннего рынка	39	31	<b>7</b>	52	38	9	2	3
Конкурентоспособность компаний	2	19	<b>86</b>	91	99	47	43	57
Инновационный потенциал	2	9	<b>65</b>	85	81	62	32	49

Место Российской Федерации по ряду индикаторов для расчета рейтинга ВЭФ

Индикаторы, определяющие рейтинг конкурентоспособности	2012 г.	2013 г.	2014 г.	Динамика за 2014 год
Качество институтов	133	121	97	+24
Инфраструктура	47	45	39	+6
Макроэкономическая стабильность	22	19	31	-12
Здоровье и начальное образование населения	65	71	56	+15
Высшее образование и проф. подготовка	52	47	39	+8
Эффективность рынка товаров и услуг	134	126	99	+27
Эффективность рынка труда	84	72	45	+27
Развитость финансового рынка	130	121	110	+11
Технологический уровень	57	59	59	0
Размер внутреннего рынка	7	7	7	0
Конкурентоспособность компаний	119	107	86	+21
Инновационный потенциал	85	78	65	+13

Таблица 1.11.

Базовые индикаторы, определяющие показатель «Эффективность функционирования товарных рынков».

Наименование базового индикатора	Единица измерения	Значение показателя для России, баллов					Среднее по странам
		2014 г.	2013 г.	2012 г.	2011 г.	2010 г.	
Интенсивность конкуренции на товарных рынках	Баллы от 1 до 7	5,0	4,5	4,0	4,0	4,1	5,0
Распространенность доминирования на рынках	Баллы от 1 до 7	3,7	3,5	3,3	3,3	3,4	3,8
Эффективность антимонопольной политики	Баллы от 1 до 7	3,7	3,5	3,4	3,4	3,4	4,1
Влияние налогообложения на сферы труда и инвестирования	Баллы от 1 до 7	3,1	3,0	2,9	3,1	3,2	3,8
Тяжесть налогового бремени	% от прибыли	50,7	54,1	46,9	46,5	48,3	Нет данных
Количество процедур, необходимых для начала бизнеса	Шт.	7	8	9	9	9	Нет данных
Время, необходимое для начала бизнеса	Дни	15	18	30	30	30	Нет данных
Обременительность сельскохозяйственной политики	Баллы от 1 до 7	3,1	3,0	3,0	3,2	3,3	3,8
Барьеры входа на рынок	Баллы от 1 до 7	4,0	3,8	3,5	3,5	3,5	4,3

Наименование базового индикатора	Единица измерения	Значение показателя для России, баллов					Среднее по странам
		2014 г.	2013 г.	2012 г.	2011 г.	2010 г.	
Тарифы на внешнюю торговлю	%	9,5	9,4	10,3	11,0	11,6	Нет данных
Распространенность иностранной собственности	Баллы от 1 до 7	3,4	3,4	3,4	3,5	3,6	4,5
Влияние на прямые иностранные инвестиции	Баллы от 1 до 7	3,7	3,6	3,5	3,6	3,6	4,3

В таблице 1.12 представлена динамика рейтинга России по показателям, определяющим фактор «эффективность функционирования товарных рынков».

Таблица 1.12.

Фактор "Эффективность функционирования товарных рынков".

Наименование базового индикатора	Место России в рейтинге			изменение в рейтинге за год
	2014 г.	2013 г.	2012 г.	
Интенсивность конкуренции на товарных рынках	74	113	124	+39
Распространенность доминирования на рынках	75	93	107	+18
Эффективность антимонопольной политики	102	116	124	+14
Кол-во процедур, необходимых для начала бизнеса	78	88	97	+10
Время, необходимое для начала бизнеса	75	78	104	+3
Барьеры входа на рынок	111	124	132	+13

Таблица 1.13.

Фактор «Эффективность функционирования товарных рынков».

	Швейцария	Сингапур	Армения	<b>Россия</b>	Казахстан	Украина	Бразилия	Китай	ЮАР	Индия
Интенсивность конкуренции на товарных рынках	19	20	85	<b>74</b>	111	101	52	44	36	91
Распространенность доминирования на рынках	1	13	93	<b>75</b>	68	129	35	29	48	36
Эффективность антимонопольной политики	18	8	105	<b>102</b>	94	136	55	38	14	43
Количество процедур, необходимых для начала бизнеса	57	10	3	<b>78</b>	57	57	135	135	32	131
Время, необходимое для начала бизнеса	84	5	9	<b>75</b>	62	96	142	116	90	106
Барьеры входа на рынок	107	3	80	<b>111</b>	63	106	115	54	23	100

### Рейтинг «Doing Business»

Одним из важнейших международных исследований в области делового климата, является анализ «Ведение бизнеса», проводимый группой Всемирного банка. Данный обзор направлен на сравнение стран по показателю

«регулирование бизнеса», и, кроме того на анализ динамики изменений условий развития бизнеса с момента первого опубликования отчета в 2005 году. С каждым годом Россия улучшает условия ведения бизнеса: так в 2015 году поднялась на 30 позиций и по итогам этого года заняла 62 место из 189 стран, в 2014 году - 92 место из 189 стран, в 2013 году - 112 место из 185 стран, в 2011 году - 118 место из 183 стран, в 2010 году Россия занимала 123 место.

Таблица 1.14.

## Рейтинг "Легкость введения бизнеса 2015"\*

Страна	Рейтинг легкости ведения бизнеса	Регистрация предприятий	Получение разрешений на строительство	Подключение к системе электроснабжения	Регистрация собственности
Сингапур	1	6	2	11	24
США	7	46	41	61	29
Германия	14	114	8	3	89
<b>Россия</b>	<b>62</b>	<b>34</b>	<b>156</b>	<b>143</b>	<b>12</b>
Казахстан	77	55	154	97	14
Белоруссия	57	40	51	148	3
Украина	96	76	70	185	59
Бразилия	120	167	174	19	138
Китай	90	128	179	124	37
ЮАР	43	61	32	158	97
Индия	142	158	184	137	121

\* Русская версия таблицы 1.1 «Easy of Doing Business ranking» Доклада «Doing Business - 2015».

Согласно рейтингу, представленному в таблице, по 4 показателям Россия находится ниже или ровно на 100 позиции, такие как подключение к системе электроснабжения (143 место), получение разрешения на строительство (156 место). Сильными сторонами, согласно таблицы, являются «Обеспечение исполнения контрактов», где Россия занимает 14 место, и «Регистрация собственности» - 12 место.

Таблица 1.15.

## Динамика общего рейтинга доклада «Ведение бизнеса».

Страна	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Сингапур	1	1	1	1	1	1	1
США	4	4	5	4	4	4	7
Германия	27	25	22	19	20	21	14
<b>Россия</b>	<b>118</b>	<b>120</b>	<b>124</b>	<b>120</b>	<b>112</b>	<b>92</b>	<b>62</b>
Казахстан	64	63	59	47	49	50	77
Белоруссия	82	58	68	69	58	63	57
Украина	145	142	145	152	137	112	96
Бразилия	127	129	127	126	130	116	120
Китай	61	46	33	25	16	96	90
ЮАР	32	34	34	35	39	41	43
Индия	132	133	139	132	132	134	142

Ряд показателей, входящих в рейтинг Doing Business, косвенным образом могут охарактеризовать состояния конкуренции в анализируемых странах. К числу таких показателей относятся, в частности:



- регистрация предприятий;
- получение разрешения на строительство;
- подключение к системе электроснабжения;
- регистрация собственности.

Общим индикатором для всех показателей является срок выполнения, который отражает средние или медианные (серединные) затраты. Средние затраты по времени характерны для показателей «Получение разрешений на строительство» и «Регистрация собственности», а серединные – для регистрации предприятия и подключения к электросетям. Для всех показателей существуют свои нюансы, но одинаковыми для всех показателей являются два условия. Первое условие заключается в том, что на каждую процедуру выделяется как минимум один день и даже одновременно проводимые процедуры начинаются не в один и тот же день, а в последующие. Исключением являются процедуры, проводимые в онлайн-режиме. Вторым условием является осведомленность учредителей о всех требованиях, нормах и последовательностях действий, связанных с процедурами, и их минимальное последующее согласование с государственными органами.

Значения индикаторов, определяющих условия ведения бизнеса (баллов).

Индикатор	Россия 2015 г.	Россия 2014 г.	Россия 2013 г.	Россия 2012 г.	Россия 2011 г.	Среднее по ОЭСР, 2015 г.
<b>Регистрация предприятий</b>						
Количество процедур	5	7	8	9	9	4,8
Срок (дни)	13	15	18	30	30	9,2
Стоимость (% дохода на душу населения)	1,2	1,3	2,0	2,0	3,6	3,4
Минимальный оплаченный уставной капитал (% валового дохода на душу населения)	0,0	1,2	1,4	1,6	1,9	8,8
Место России	34	88	101	111	108	
<b>Получение разрешения на строительство</b>						
Процедуры (количество)	21	36	42	21	53	11,9
Срок (дни)	239	297	343	423	540	149,5
Стоимость (% от среднедушевого дохода)	2	89	129,2	183,8	4141,0	1,7
Место России	156	178	178	178	182	
<b>Подключение к электросетям</b>						
Процедуры (количество)	5	5	10	10	Нет данных	4,7
Срок (дни)	162	162	281	281	Нет данных	76,8
Стоимость (% от среднедушевого дохода)	270	293,8	1573,7	1852,4	Нет данных	73,2
Место России	143	117	184	183	Нет данных	
<b>Регистрация собственности</b>						
Процедуры (количество)	3	4	5	5	6	4,7
Срок (дни)	19	22	44	43	43	24,0
Стоимость (% от стоимости собственности)	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	4,2
Место России	12	17	46	45	51	

Согласно таблице 1.9 по показателям «Регистрация предприятий», «Получение разрешений на строительство» и «Регистрация собственности» место России улучшается. По показателю «Подключение к электросетям» наблюдается спад на 26 позиций.

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

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

Независимое международное издание «Global Competition Review» («Всемирный обзор по конкуренции») (ВОК) ежегодно публикует Международный Рейтинг эффективности деятельности конкурентных ведомств (далее – Рейтинг). Рейтинг формируется на основании независимой экспертной оценки представителей зарубежной юридической и деловой общественности, в соответствии с определенными критериями, разработанными данным изданием. Оценка осуществляется по 5-ти балльной шкале с разбивкой ведомств по количеству баллов (звёзд) на группы: элита, очень хорошо, хорошо, удовлетворительно. В каждом отчетном периоде ВОК публикует результаты Рейтинга за предыдущий год. В 2014 году ВОК были опубликованы результаты Рейтинга за 2013 год.

По итогам 2013 года, несмотря на сложившуюся в настоящее время сложную политическую обстановку, ФАС России не просто получила три звезды - оценку «хорошо», разделив 17 место с конкурентными ведомствами таких передовых стран мира, как Австрия, Норвегия, Португалия, Финляндия, Швеция, Венгрия, Польша, Чехия, Южная Африка. Специальным значком в виде «стрелочки, направленной вверх», ВОК отметил позитивное развитие эффективности работы ведомства по сравнению с предыдущим периодом:

«За последнее время Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации достигла значительных успехов в проведении экономической политики. За десять лет, с момента основания службы, ФАС России стала крупным игроком на всемирной арене антимонопольного правоприменения и партнером в сложных международных расследованиях, число которых растет».

Кроме того, эксперты отмечают: несмотря на большое количество дел, рассматриваемых ФАС России (это связано не только с чрезмерным правоприменением, но и с обширными полномочиями, возложенными на ведомство) во внимание антимонопольного органа все чаще попадает деятельность крупных инфраструктурных компаний, в том числе с государственным участием.

«В стране, где по-прежнему иногда сохраняется менталитет, доставшийся в наследство от плановой экономики, поле работы для конкурентного правоприменителя сохранится еще долго». Но ФАС России, по мнению ВОК и

экспертов ОЭСР, обладает возможностями для преодоления излишнего государственного контроля в ряде отраслей экономики.

«Нет сомнения в том, что ФАС России удалось убедить скептиков в бизнесе, в политике и среди населения, что экономика, построенная на конкурентном рынке, лучше для России», - заявлял ВОК в прошлом году.

Итак, правоприменительная практика ФАС России поступательно совершенствуется. «Если положительная тенденция продолжится, у российского антимонопольного органа есть все шансы войти в число конкурентных ведомств, занимающих верхние строчки рейтинга», – резюмировал ВОК.

Присутствие ФАС России в Рейтинге эффективности деятельности конкурентных ведомств ВОК говорит о признанном авторитете Службы в мире и высоких стандартах законодательства и правоприменения в сфере конкуренции. ФАС России намерен продолжать работу по дальнейшему укреплению и повышению своей позиции в Рейтинге «Всемирного обзора по конкуренции».

#### *1.5.5.2. Оценка Некоммерческого партнерства «Содействие развитию конкуренции»<sup>39</sup>*

Некоммерческое партнерство «Содействие развитию конкуренции» (далее – Партнерство) в 2014 году провело очередное исследование работы ФАС по основным направлениям деятельности ведомства.

Основой исследования стал анонимный опрос путем анкетирования членов Партнерства, которые в своей основной деятельности тесно связаны с правоприменительной и судебной практикой антимонопольного регулирования, хорошо знают законодательную базу, специфику работы ФАС и ее территориальных управлений, знакомы с зарубежным опытом антимонопольных расследований<sup>40</sup>. Анкеты заполнили около 45 % членов Партнерства. Из них порядка 70% составляют представители юридических фирм, 12% - корпоративные юристы, около 17% - члены Партнерства, имеющие экономическое образование (в качестве основного или дополнительного).

При ответах на вопросы респондентам было предложено исходить из собственного практического опыта. При отсутствии ответа на вопрос респондент оценку не выставлял. Вопрос не учитывался в итоговой оценке, если на него поступало менее трех отзывов.

Анализируя нормотворческие инициативы ФАС России, респонденты по-прежнему достаточно высоко оценивают их своевременность и актуальность, а также публичность нормотворческого процесса. При этом было отмечено, что законопроектам не всегда хватает обоснования. Среди инициатив были поддержаны. Среди инициатив были поддержаны:

<sup>39</sup> По материалам доклада председателя Генерального совета партнерства А.А.Нумеровой на заседании Президиума ФАС России 15 апреля 2015 года.

<sup>40</sup> Результаты опроса обобщены Председателем Генерального совета Партнерства А.А. Нумеровой и членом Партнерства А.В. Рего (при участии членов Партнерства И.В.Князевой и В.Н. Новикова). Основные результаты опроса доложены А.А. Нумеровой на заседании Президиума ФАС России 15 апреля 2015 г.

- расширение института предупреждения;
- распространение предостережений на органы государственной власти;
- создание внутриведомственной апелляции;
- отмена реестра хозяйствующих субъектов с долей более 35 %;
- отказ в признании компании с долей менее 35 %доминирующей.

Не были поддержаны:

- легализация параллельного импорта;
- введение кратных убытков и установление компенсации в размере от 1% до 15% как альтернативы возмещения убытков;
- применение правил недискриминационного доступа в отношении лиц, не являющихся субъектами естественной монополии.

1. Более 60%положительно оценили предложенные изменения в Приказ №220 применительно к стандартам доказывания и качеству анализа товарного рынка. Отмечались отдельные проблемы применения приказа на практике: неправильное определение границ рынка, некорректная интерпретация первичной информации, владение неполной информацией об исследуемом рынке.

2. 21% респондентов отметили улучшение практики применения статьи 10 Закона о защите конкуренции за последний год. Среди типовых недостатков в делах о злоупотреблении доминирующим положением указаны: применение статьи 10 к типично хозяйственным спорам, а также невнимание антимонопольных органов к рыночной конъюнктуре и бизнес-моделям конкретных хозяйствующих субъектов.

3. Более 60 % участников опроса отметили востребованность Правил недискриминационного доступа в современных экономических условиях и необходимость их дальнейшего расширения, а также положительно оценили их влияние на конкуренцию. Менее оптимистично респонденты настроены в отношении торговых практик, называя их «крайне вредным для конкуренции механизмом», который может привести «к потере коммерческой гибкости».

4. 36% респондентов отметили улучшение в деятельности ФАС по раскрытию картелей и соглашений с участием органов власти. Однако при рассмотрении дел типовым недостатком названо отсутствие четкого описания объективной стороны нарушения, различное определение товарных рынков в деле о нарушении антимонопольного законодательства и в административном производстве, избирательные подходы, общий низкий уровень решений (даже по существу правильно выявленных сговоров). В качестве основных проблем были отмечены сбор и работа с доказательствами, отсутствие действенной программы освобождения от наказания (leniency). Среди законодательных мер, направленных на более эффективное предотвращение и раскрытие картелей, названы: улучшение программы освобождения/смягчения ответственности, а также повышение ответственности для чиновников и «ее реальное (не выборочное) применение».

5. 83% респондентов ощутили снижение административного бремени за счет отмены обязательных уведомлений. Как и в прошлом году, эксперты под-

твердили необходимость регламентации взаимодействия ФАС и участников сделки при подготовке проекта предписания. Больше половины высказалось за наличие мотивировочной части в решении об удовлетворении ходатайства и применение «структурных» условий при выдаче предписаний.

6. Применительно к запросам антимонопольного органа респонденты отметили, что наиболее часто ФАС устанавливал срок для представления информации в размере 7-10 дней. Более 70 % респондентов не испытывали сложностей с продлением сроков. Ввиду того, что не всегда обеспечивается своевременная доставка запросов, предлагается дополнительно использовать электронные каналы коммуникаций. В отличие от прошлого года комментариев о том, что запросы антимонопольного органа должны быть более конкретными, не поступало.

7. Только 15% респондентов отметили, что ситуация с проверками антимонопольного органа за последний год улучшилась. Более половины согласны с тем, что ФАС предпринимает необходимые меры для обеспечения сохранности собранной информации, составляющей коммерческую тайну. Эксперты считают необходимым предусмотреть ответственность сотрудников ФАС за несоблюдение регламента проведения проверок.

8. Треть опрошенных отмечает, что в части рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства ситуация за последний год улучшилась. Однако столько же респондентов часто сталкивались с нарушением регламента рассмотрения дел. 40% экспертов полагают, что установленные в действующем законодательстве сроки (3-9 мес.) являются достаточными для объективного рассмотрения антимонопольного дела. Порядка 30% предложили продлить срок до 12 месяцев. Четверть опрошенных отметила улучшение качества решений ФАС по итогам рассмотрения дела. Следует отметить, что антимонопольным органом практически полностью были поддержаны предложения членов Партнерства по совершенствованию процедуры рассмотрения дел, аналогичной арбитражному процессу. Вместе с тем для обеспечения прав всех участников разбирательств по делу и недопущения злоупотребления правом предлагается урегулировать вопросы доступа к информации с грифом «коммерческая тайна».

9. За последний год улучшилась ситуация с применением институтов предупреждения и предостережения (отметили 69%). Респонденты отмечают, что при выдаче антимонопольным органом предупреждений перечень действий для предотвращения нарушений должен быть открытым.

10. Практически всеми была поддержана инициатива по внедрению в антимонопольное законодательство процедур комплаенс. Большинство опрошенных считает, что реализация в компании процедур комплаенс должна являться основанием для смягчения наказания.

11. Как и в прошлом году, респонденты высоко оценили применение ФАС смягчающих и отягчающих обстоятельств в административном производстве.

12. Около 25% респондентов отметили улучшение работы ФАС по контролю иностранных инвестиций. Предлагается разработать методические рекомендации (guidelines) в этой сфере.

13. В рамках реализации контроля за осуществлением торгов (ст. 17 Закона о защите конкуренции, Федеральный закон «О федеральной контрактной системе»

№ 44-ФЗ, Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» № 223-ФЗ) от 50% до 70% признали действующие процедуры эффективными для защиты нарушенного права. При этом нередко формальные основания становились основной причиной отмены торгов. Ужесточение административной ответственности за нарушения законодательства в области торгов может способствовать дальнейшему совершенствованию законодательства в области закупок.

14. 23% респондентов отметили улучшение работы ФАС по реализации функций контроля в области торговли.

15. Как и в прошлом году, мероприятия ФАС, направленные на адвокатирование конкуренции, респонденты оценили достаточно высоко. 71% опрошенных согласились с фактом искажения информации о деятельности ФАС в СМИ. За последний год улучшилось взаимодействие ФАС с экспертным сообществом и бизнес-ассоциациями.

16. Наиболее эффективной в 2014 году была названа работа экспертных советов ФАС России по рекламе, металлургии и торговле.

### *1.5.5.3. Оценка Некоммерческого партнерства «Объединение Корпоративных Юристов»<sup>41</sup>*

Опрос членов некоммерческого партнёрства "Объединение Корпоративных Юристов" (НП "ОКЮР") об их оценке деятельности ФАС России проведён в сентябре 2014 года и доложен А.К. Нестеренко, Президентом НП "ОКЮР" на конференции газеты "Ведомости" 10 октября 2015 года.

В марте 2015 года НП "ОКЮР" вновь опросило членов НП "ОКЮР" об оценке деятельности ФАС России по основным направлениям деятельности. Результаты этого опроса были озвучены А.К. Нестеренко 3-его апреля 2015 года на научно-практической конференции "Развитие антимонопольного законодательства в свете принятия Четвёртого антимонопольного пакета".<sup>42</sup>

#### **Члены ОКЮР приветствуют:**

1. Расширение внешнего контура ФАС: активизация общественной дискуссии по реформированию антимонопольного законодательства: широкое обсуждение 4-го антимонопольного пакета и либерализация антимонопольного законодательства в 4-м антимонопольном пакете:

- отменяется возможность одновременного взыскания штрафа и выдачи предписания о перечислении в бюджет полученного при нарушении дохода;
- отменяется реестр доминирующих субъектов с долей более 35%, анализ рынка будет проводиться при каждом рассмотрении дела;
- отменяется возможность признания доминирующим, субъекта, занимающего долю менее 35 процентов рынка
- решения региональных органов можно будет обжаловать в Президиум ФАС

<sup>41</sup> По материалам выступления А.К. Нестеренко, Президента Некоммерческого партнёрства «Объединение Корпоративных Юристов» на конференции газеты «Ведомости» 10.10.2015.

<sup>42</sup> Конференция проводилась кафедрой конкурентного права Университета им. О.Е. Кутафина совместно с ФАС России в рамках Московского юридического форума.

- расширяется перечень случаев, в которых до возбуждения дела должно быть выдано предупреждение

2. С удовлетворением отмечено, что коллективные иски по американской модели не были поддержаны в ходе общественного обсуждения. В начале 2014 г. ОКЮР вместе с АЮР и МГУ разработали проект закона о внесении изменений в процессуальное законодательство в части регулирования групповых исков. Вокруг проекта развернулась дискуссия, об этой проблематике, помимо учёных юристов процессуалистов и цивилистов, узнали представители разных юридических профессий. Был глубоко изучен и представлен международный опыт развития и применения института классовых исков.

3. Событием со знаком «минус» отмечена инициатива ФАС в части «оборотных компенсаций» вместо взыскания убытков за нарушение антимонопольного законодательства. ФАС России предложил проект закона о предоставлении права лицу, права которого были нарушены в результате нарушения антимонопольного законодательства, потребовать по своему выбору от нарушителя вместо возмещения убытков выплаты компенсации в размере от одного до пятнадцати процентов от стоимости товара, реализованного с нарушением требований антимонопольного законодательства. Понятны сложности с механизмом расчёта убытков при защите интересов в суде. Вместе с тем в случае нарушения антимонопольного законодательства компенсация может применяться только при доказанности факта наличия убытков. Нельзя считать установленным возникновение убытков при нарушении прав и интересов лица без исследования неблагоприятных последствий для имущественной сферы пострадавших лиц. Следовательно, помимо факта нарушения прав и законных интересов лица необходимо установить факт причинения убытков. В проекте, напротив, право на компенсацию предоставляется независимо от наступления неблагоприятных имущественных последствий для пострадавшего. Это означает, что компенсация рассматривается как наказание или штраф, что противоречит российской системе гражданского права и гражданского и арбитражного судопроизводства

4. ОКЮР обратилось в ФАС России с просьбой инициировать процедуру исключения из Дорожной карты по развитию конкуренции мероприятия, предусматривающего закрепление возможности установления убытков в кратном размере за нарушение законодательства о защите конкуренции (п.7.2 Дорожной карты) и направить совместные усилия ФАС и юридического сообщества на подготовку разъяснений по вопросу доказывания и расчета убытков, причиненных нарушением антимонопольного законодательства (Раздел 6 Дорожной карты). С удовлетворением отмечаем, что в конце 2014 года Правительство России внёсло изменения в Дорожную карту, исключив пп.7.1. и 7.2. о разработке проекта закона по групповым искам и кратным убыткам.

5. С 1 июля 2014 года вступил в силу закон «О потребительском кредите (займе)». Принятый закон «О потребительском кредите (займе)» решает целый комплекс проблем, которые были выявлены и Банком России, и ФАС России, и Роспотребнадзором именно в области взаимоотношения банков и клиентов.

Требования указанного закона направлены, в том числе на обеспечение добросовестной конкуренции кредитных организаций на рынке потребительского кредитования. Многие его статьи вышли из практики напрямую. Например, положение о доведении до сведения заемщика полной стоимости кредита (ПСК) решило проблему, о которой ФАС России говорил уже давно. Цифры ПСК заемщик теперь видит, обращает на них внимание и ориентируется в тех финансовых продуктах, которые ему предлагают кредитные организации.

6. Антимонопольный комплаенс как способ предупреждения нарушений антимонопольного законодательства. Система антимонопольного регулирования призвана обеспечить эффективное функционирование экономических отношений хозяйствующих субъектов и снизить риски правонарушений. Наряду с установлением юридической ответственности профилактической мерой в этой сфере выступает комплаенс-система.

Так, механизмом предупреждения правонарушений мог бы стать антимонопольный комплаенс, который используется компаниями, имеющими потенциальную возможность нарушить законодательство. Он представляет собой внутреннюю систему предупреждения нарушений антимонопольного законодательства организацией (хозяйствующим субъектом) и ее отдельными должностными лицами.

В настоящее время ФАС России совместно с представителями предпринимательских объединений обсуждает проблему правового обеспечения внедрения комплаенса в деятельность компаний. В числе вопросов, требующих законодательного решения, можно назвать следующие:

- определение на законодательном уровне понятия и признаков антимонопольного комплаенса;
- установление позитивных правовых последствий для использующих его хозяйствующих субъектов;
- формирование основных (минимальных) требований к содержанию внутренних процедур;
- определение механизмов проверки соответствия используемой компанией комплаенс-системы установленным требованиям.

Во многих зарубежных компаниях комплаенс уже является неотъемлемым элементом системы корпоративного управления. Однако и российские компании не отстают. Они начали самостоятельно прорабатывать эту тему – создавать этические кодексы, разрабатывать торговые политики.

Сейчас и в России, и за рубежом ведутся дискуссии: можно ли рассматривать наличие комплаенса в корпорации в качестве смягчающего обстоятельства при вынесении решения по нарушению антимонопольного законодательства. Мнения расходятся, но в любом случае система должна работать, а если она не смогла предотвратить нарушение, то значит в ней что-то не так, она требует доработки.

**Как негативные отмечены следующие действия ФАС:**



- Запаздывание ФАС с разработкой подробных правомерных и неправомерных практик поведения (монопольно высокая цена и пр.).

- «Половинчатые» реформы антимонопольного законодательства: не урегулирован статус торговых практик, в связи с чем компании, принявшие торговые практики и согласовавшие их с ФАС, по-прежнему не гарантированы от возбуждения дел. Необходимо издать разъяснения для территориальных органов по статусу практик - если практика одобрена центральным аппаратом ФАС, то терорган должен это учитывать.

- Что касается введения полностью принципа «нет ограничения конкуренции – нет возбуждения дела», то следует, наверное, пойти до конца, не только в аспекте «защиты дачников», и передавать компетенцию по защите прав потребителей, даже в случае «нарушения интересов неопределённого круга лиц» соответствующим органам и ассоциациям по защите прав потребителей. Это соответствовало бы лучшим мировым практикам.

- Усилилось давление ФАС в сфере применения Закона о торговле, признаны несоответствующими закону ряд коммерческих практик.

- В целом нацеленность ФАСа на уменьшение вариативности действий сторон на рынке торговли продовольственными товарами негативно сказывается на развитии организованной торговли.

- Сокращение набора эффективных инструментов продвижения товара негативно отражается на возможностях поставщиков по выводу на рынок новых товаров.

- Административное воздействие на коммерческие договоренности сторон и всяческое их ограничение в конечном итоге снижает прозрачность отношений поставщиков и ритейлеров.

- Нельзя не отметить стремление ФАС к административному регулированию рынка, вместо создания экономических стимулов к развитию конкуренции. Например, продвижение идеи закрепления в законе возможности установления правил недискриминационного доступа к товарам (услугам) хозяйствующих субъектов, занимающих долю на рынке более 70% по аналогии с субъектами естественных монополий, что встречает резкую критику со стороны бизнеса и не поддержано правовым управлением Администрации Президента.

### **Основными барьерами по развитию конкуренции названы следующие:**

- Законодательное несовершенство (отсутствие некоторых положений или их двусмысленное трактование), а также малая защищенность предпринимательства (несовершенная судебная система).

- Нечеткость норм антимонопольного законодательства приводит к широкому и различному их толкованию даже непосредственно структурными подразделениями ФАС в различных регионах. Отсюда и разная судебная практика по регионам, и поведение компаний в регионах различно;

- Неопределенность законодательства о защите конкуренции, в том числе закона о торговле. В настоящее время с учетом отсутствия четких устоявшихся определений антимонопольным органом допустимых либо недопустимых дей-

ствий хозяйствующих субъектов на товарном рынке, любое действие хозяйствующего субъекта, даже формально подпадающего под положения Гражданского Кодекса может быть впоследствии оценено антимонопольным органом как неправомерное и нарушающее, например, ст.13 Закона о торговле.

### **Также юристы ОКЮР сетуют на то, что :**

1. ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в РФ» в равной степени регулирует деятельность торговых сетей и поставщиков продовольственных товаров. Однако, ввиду позиции ФАС о БОльшей рыночной силе торговых сетей, ФАС требует от торговых сетей равных условий работы с поставщиками, тогда как у поставщиков тоже есть единые принципы работы с покупателями, что создает конфронтацию интересов, а любая попытка их сбалансировать влечет риски несоблюдения сторонами недискриминационного подхода к сотрудничеству.

2. Не решен на законодательном уровне вопрос о возможности установления при проведении торгов (Закон о ФКС и Закон 223 о госзакупках) государственным заказчиком дополнительных (более узких, нежели предусмотрено соответствующим техническим регламентом или вообще не предусмотренных регламентом) требований к продовольственным товарам, являющимся объектом торгов.

### **Плохая работа регулятора?**

- Скорее непредсказуемость регулятора в его деятельности и, как следствие, непредсказуемость возникновения рисков.
- Часто идут запросы, в которых требуется еженедельная информация, причем начало обозначается (момент получения запроса), а конец - нет. Это очень отрывает от работы.
- Стремление антимонопольного органа создать на всех рынках «лучшие практики» в качестве образца поведения компаний может привести к поведенческому однообразию и ограничению развития конкуренции на таких рынках.
- При возбуждении (и при ведении) дел о нарушении антимонопольного законодательства (дел об административном правонарушении) ФАС не проводит исследований рынков в строгом соответствии с требованиями закона, что приводит к необоснованным привлечением хоз. субъектов к ответственности;
- ФАС и его территориальные органы до настоящего времени так и не провели полноценного исследования рынка (рынков) сырого молока с составлением отчета в строгом соответствии с требованиями законодательства, объемы отчетов составляют 5-7 страниц, в связи с этим у ФАС отсутствует всесторонняя достоверная информация о состоянии конкуренции на данном рынке, что приводит к необоснованным привлечением хоз. субъектов к ответственности;
- ФАС и его территориальные подразделения всегда определяют географические границы товарных рынков исключительно, как совпадающие с адми-

нистративными границами субъектов федерации, невзирая на действительные и фактические границы обращения товара (любого), что приводит к драматическому искажению реального положения дел на рынке и к необоснованному привлечению хоз. субъектов к ответственности;

- при наличии предусмотренной Законом о защите конкуренции (абз.1 п. ст. 11) возможности установления максимальной цены перепродажи, несмотря на неоднократные обращения с запросами, не даны разъяснения, позволяющие определить, возможно или невозможно размещения максимальной цены перепродажи на потребительской упаковке.

**Ожидания.** В последние годы законотворческая активность регулятора возросла в разы, и зачастую участники рынка не успевают должным образом провести оценку влияния изменений и инициатив ФАС, а это чревато нарушением антиконкурентного законодательства.

Полагаем, что регулятор должен установить какой-то временной лаг между существенными изменениями ФЗ «О защите конкуренции», что позволит увидеть реакцию участников рынка, а также накопить правоприменительную практику с тем, чтобы в последующих изменениях закрыть пробелы и устранить «перекосы» предыдущих;

Участники рынка ожидают, что регулятор начнет давать детализированные рекомендации, разъяснения о применении ФЗ «О защите конкуренции» с учетом отраслевой специфики, как это делают большинство зарубежных ведомств. На сегодняшний день регулятор не практикует написание разъяснений, рекомендаций по применению антиконкурентного законодательства, а если проявить инициативу и написать регулятору, то, к сожалению, ФАС ограничивается цитированием норм Закона без предоставления какого-либо объяснения или, что хуже, иногда ответы ФАС сами по себе требуют дополнительных разъяснений.

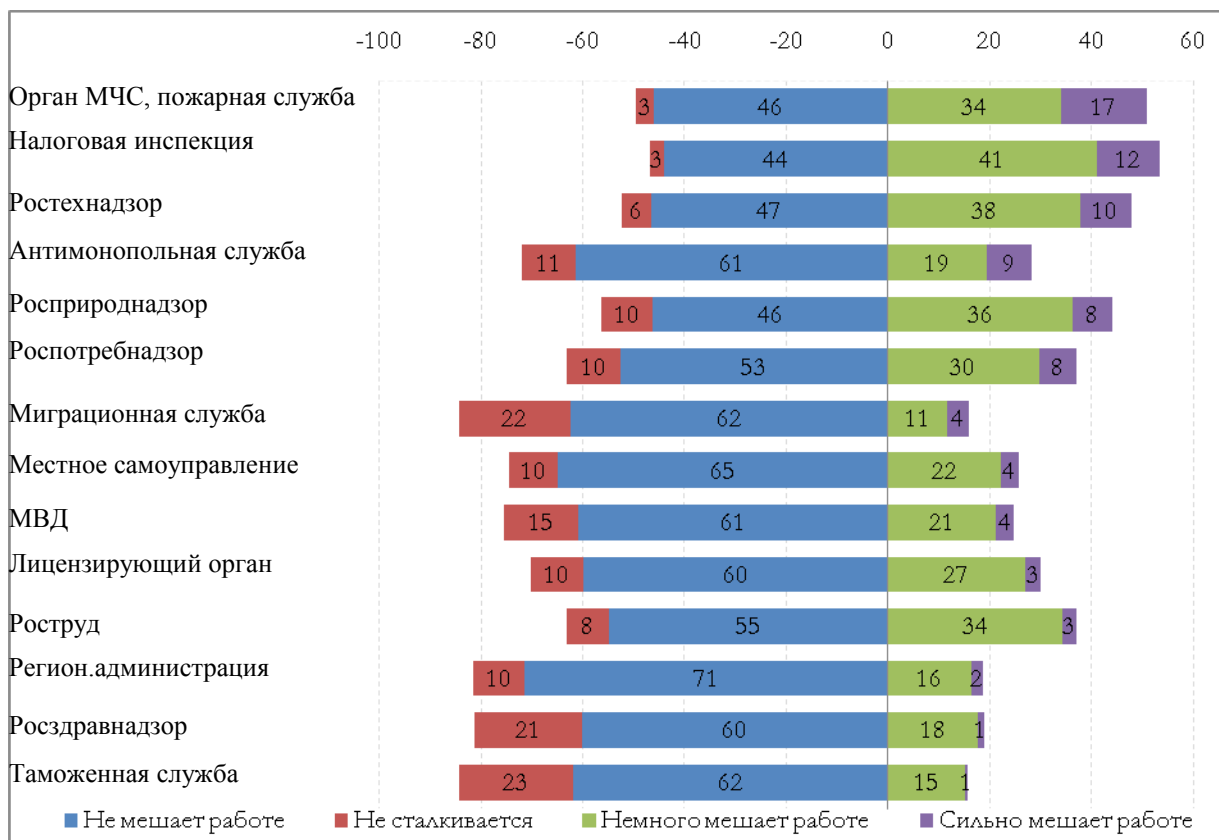
Только тесное сотрудничество регулятора с участниками рынка повысит случаи правильного применения законодательства. При этом регулятор должен выступать в качестве участника, осуществляющего просветительскую деятельность. Мы уверены, что такое сотрудничество неизбежно окажет положительный эффект на состояние конкуренции в целом.

#### *1.5.5.4. Оценка Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП)*

В рамках доклада РСПП О состоянии делового климата в России в 2014 году сделана сравнительная оценка деятельности ФАС России как контрольно-надзорного органа (КНО). Данные (см. рисунок 1.22) представлены по убыванию ответа «КНО сильно мешает работе компании».

Рисунок 1.22.

#### **Оценка деятельности КНО на деятельность компаний (%)**



В 2014 году в пятёрку лидеров по доле крайне негативных оценок попали налоговые органы, орган МЧС России, ответственный за госнадзор в области пожарной безопасности, гражданской обороны и т.д., Ростехнадзор, Антимонопольная служба, Росприроднадзор и Роспотребнадзор (последние два близки по распределению ответов). Вместе с тем, как следует из рисунка 1.\_\_\_\_, ФАС России относится к тем КНО, в отношении которых доля оценок как о помехах в работе, одна из самых минимальных.

Вместе с тем, как следует из рисунка 1.23, по итогам 2014 года по сравнению с предыдущим периодом только десятая часть компаний не сталкивались в своей деятельности с антимонопольной службой, тогда как в 2013 году доля таких компаний была 16,8%. На 3,8% увеличилась доля не негативной оценки ФАС России: о том, что служба мешает компаниям, заявила почти пятая часть всех представителей бизнеса.

Относительно Доклада о состоянии конкуренции РСПП поддерживает практику подготовки антимонопольным органом ежегодных докладов в целях обеспечения органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан систематизированной аналитической информацией о состоянии конкуренции в Российской Федерации.

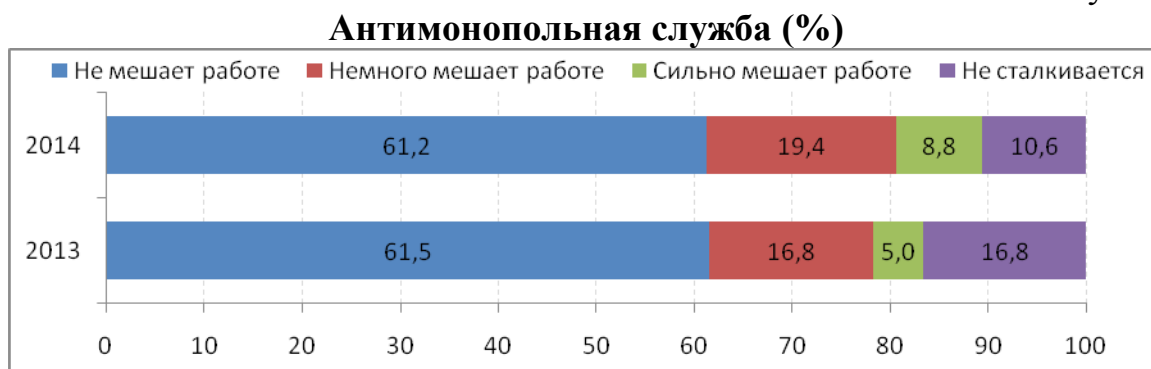
Доклад о состоянии конкуренции позволяет открыто судить о деятельности антимонопольного органа Российской Федерации с учетом того, что он включает в себя позиции хозяйствующих субъектов, предпринимательского сообщества, а также оценку мировых рейтингов.

Обнадеживающим моментом является, что Доклад о состоянии конкуренции не носит декларативный характер в части вопросов дальнейшего развития конкуренции и изменений законодательства. Изложенный в Докладе о состоянии конкуренции аналитический материал, проанализированная практика, позиции и мнение предпринимательских сообществ учитываются антимонопольным органом в дальнейшем развитии конкуренции и законодательства.

Также позитивно оценивается включение в Доклад о состоянии конкуренции материалов из докладов субъектов Российской Федерации о состоянии и развитии конкурентной среды на рынках товаров и услуг региона, а также лучшей их практики по развитию конкурентной среды на рынках товаров и услуг и по внедрению Стандарта.

Относительно состояния конкуренции в России Для оценки состояния конкуренции в России предлагается использовать критерии, разработанные и используемые в мировой практики, в частности ОЭСР (а также Global Competition Review (GCR), World Economic Forum (WEF)).

Рисунок 1.23.



РСПП отмечает, что сотрудничество представителей предпринимательского сообщества и ФАС России приводит к положительным для предпринимательства и полезным для конкуренции в целом, изменениям антимонопольного законодательства.

Совместная работа предпринимательского и экспертного сообществ и ФАС России над законопроектом о внесении изменений в закон о защите конкуренции и отдельные законодательные акты РФ (так называемый «четвертый антимонопольный пакет») привела, в частности:

- к исключению норм о реестре хозяйствующих субъектов, занимающих долю товарного рынка более 35%,
- к исключению норм о возможности признания доминирующим хозяйствующего субъекта с долей на рынке определенного товара менее 35%;
- к введению механизма контроля при создании федеральных государственных и муниципальных предприятий;
- к образованию в федеральном антимонопольном органе Президиума с полномочиями по даче разъяснений по вопросам практики применения антимонопольного законодательства, и досудебного обжалования решений и предписаний территориальных антимонопольных органов;

- к расширению применения институтов предупреждения и предостережения, за исключением положений об ограничении количества предупреждений о нераспространении норм Закона о конкуренции на отношения, урегулированные правилами конкуренции на трансграничных рынках, контроль соблюдения которых относится к компетенции ЕЭК;

- к сохранению так называемого «иммунитета интеллектуальной собственности» в статьях 10 и 11 Закона о защите конкуренции

- к мораторию на введение в России частных исков:

- к нераспространению антимонопольных требований на торги, проведение которых не является обязательным в соответствии с законодательством РФ;

- к урегулированию порядка предоставления государственных и муниципальных преференций.

Однако РСПП вынужден выразить беспокойство относительно того, что не всегда ФАС России и Правительство РФ принимают во внимание мнение делового сообщества, ярким примером чего служит вопрос о правилах недискриминационного доступа.

1. Озабоченность у РСПП вызывает последнее предложение ФАС России о предоставлении лицу, права и интересы которого были нарушены в результате нарушения антимонопольного законодательства, право требовать от нарушителей выплаты компенсации в размере от 1% до 15% от стоимости товара, реализованного с нарушением требований антимонопольного законодательства, определяемой по усмотрению суда, исходя из характера нарушения, РСПП признает противоречащим нормам гражданского законодательства. Такое право создает совершенно недопустимую неопределенность в отношении оснований, процедур и размера предусмотренной компенсации. Неопределенность может привести не только к необоснованным выплатам для компаний, но и к нарушению принципов законности, соразмерной ответственности за правонарушение, повысит коррупционные риски.

В 2014 - 2015 году предпринимательское сообщество столкнулось с проблемами в правовом регулировании соглашений, ограничивающих конкуренцию, в частности в понятийном аппарате.

Указанные в п. 18, 19 ст. 4 Закона о защите конкуренции понятия «соглашение» и «вертикальное соглашение» являются явно недостаточными и не определяющими правовую природу таких договоренностей.

Предлагается для устранения правовой неопределенности внести изменения в п. 18 ст. 4 Закона о защите конкуренции указав, что соглашение – это согласованное выражение воли двух или более хозяйствующих субъектов о намерениях или действиях на товарном рынке, выраженных в письменной или устной форме, а в п. 19 ст. 4 Закона о защите конкуренции указать, что вертикальным соглашением является соглашение между хозяйствующими субъектами, не конкурирующими между собой в границах одного товарного рынка, на котором один из них является покупателем, а другой продавцом.

Такие изменения позволят предпринимательскому сообществу и антимонопольному органу четко осознавать признаки недопустимых антимонопольном законодательством соглашений.

У РСПП вызывает озабоченность регулирование антимонопольных требований к торгам, запросу котировок цен на товары, запросу предложений.

Согласно ч. 3 ст. 17 Закона о защите конкуренции запрещается ограничение конкуренции между участниками торгов, участниками запроса котировок, участниками запроса предложений путем включения в состав лотов товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов, запроса котировок, запроса предложений.

Между тем до сих пор в антимонопольной практике не разрешен вопрос, что следует понимать под технологической и функциональной взаимосвязью.

Отсутствие такого понимания влечет ограничение конкуренции на торгах при установлении заказчиком в предмете торгов работ, услуг или поставки, которые может выполнить только один хозяйствующий субъект.

Предлагается дополнить ст. 4 Закона о защите конкуренции пунктом, посвященным технологической и функциональной взаимосвязи, а также раскрыть в ч. 3 ст. 17 Закона о защите конкуренции конкретными случаями, когда предмет торгов технологически и функционально не взаимосвязан.

Конструктивный диалог между антимонопольным органом и предпринимательским сообществом позволит достигнуть положительных результатов для бизнеса и для конкуренции в целом.

## 2) Политика, направленная на предотвращение антиконкурентного поведения

По мнению РСПП политика, направленная на предотвращение антиконкурентного поведения движется к либерализации: появляется больше механизмов превентивного характера, чем карательного. Успешный опыт использования предупреждений показал, что в большинстве случаев хозяйствующие субъекты не заинтересованы в возбуждении в отношении них антимонопольного дела и прекращают осуществлять антиконкурентное поведение.

## 3) Адвокатирование конкуренции

Антимонопольные органы активно осуществляют адвокатирование конкуренции, создавая положительный имидж, как самого органа, так и деятельности, которой они занимаются.

Антимонопольный орган ведет диалог с предпринимательским сообществом, учитывает их пожелания и как следствие повышается уровень конкурентоориентированности хозяйствующих субъектов.

Примечательно указать на разработку рядом хозяйствующих субъектов комплаенсов, согласованных с антимонопольным органом, которые подчеркивают повышение уровня понимания у хозяйствующих субъектов значения конкуренции.

По мнению РСПП практика введения системы внутреннего предупреждения нарушений антимонопольного законодательства (комплаенса) у хозяйствующих субъектов должна быть поддержана законодателем, в связи с чем РСПП поддерживает предложение дополнить список смягчающих обстоятельств при назначении административного наказания – наличием у хозяйствующего субъекта локального акта, устанавливающего требования, обязанности и меры, применяемые хозяйствующим субъектом для обеспечения им и его сотрудниками надлежащего соблюдения антимонопольного законодательства. При наличии такого акта хозяйствующий субъект должен быть привлечен к минимальному наказанию по соответствующей статье или к административной ответственности привлекается только виновное должностное лицо хозяйствующего субъекта.

#### 4) Честность, открытость и прозрачность в проведении расследований

Положительным является доступность и открытость базы решений по делам, рассматриваемых антимонопольными органами. Необходимо отметить также направленность антимонопольного органа на установление единообразия в практике рассмотрения антимонопольных дел, за счет внедрения досудебного порядка обжалования решений территориальных антимонопольных органов.

#### 5) Сфера применения антимонопольного законодательства и область деятельности антимонопольного органа

РСПП считает, что область интеллектуальной собственности не должна входить в сферу применения антимонопольного законодательства. РСПП также высказывает отрицательную позицию по регулированию деятельности субъектов, занимающих доминирующее положение на рынке на основании правил недискриминационного доступа к товарам.

Также анализ рассматриваемых антимонопольными органами дел показывает, что практика применения антимонопольного законодательства находится в недостаточном отделении защиты конкуренции от защиты прав потребителей.

#### *1.5.5.5. Оценка Общероссийской общественной организации «Деловая Россия»*

«Деловая Россия» отмечает положительную тенденцию 2014 года по рассмотрению вопросов антимонопольного законодательства и регулирования – усиление внимания Правительства России, расширение зоны межведомственного взаимодействия и конструктивного диалога органов государственной власти и деловых объединений, увеличение открытости Федеральной антимонопольной службы.

Благодаря совместным усилиям ФАС России, других органов государственной власти и бизнес-сообщества удалось достичь существенного продвижения в решении проблемных вопросов антимонопольного законодательства по важнейшим направлениям:



в рамках подготовки и обсуждения предложений о внесении изменений в закон о защите конкуренции и отдельные законодательные акты РФ (далее – 4АМП);

изменения Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденный приказом ФАС России от 28 апреля 2010 г. № 220» (далее – Приказ № 220);

принятие Федерального закона от 08.03.2015 N 45-ФЗ "О внесении изменений в статью 178 Уголовного кодекса Российской Федерации", в рамках которого учтены предложения деловых объединений;

частично учтены предложения деловых объединений по Методике по контролю за ценообразованием доминирующих хозяйствующих субъектов;

частично учтены предложения деловых объединений по установлению иммунитетов для субъектов малого и среднего предпринимательства;

Одновременно «Деловая Россия» выражает беспокойство, что по некоторым очень существенным для рынка и экономики вопросам предложения деловых объединений не подвергаются публичному обсуждению по существу вопросов и не учитываются в итоговых документах и предлагает вернуться к рассмотрению следующих вопросов.

1. Прекращения антимонопольного преследования субъектов малого и среднего предпринимательства (МСП) и других хозяйствующих субъектов, не обладающих существенной долей на рынке (надлежащего исполнения п. 25 Плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году, утвержденного распоряжением Правительства РФ от 27 января 2015 г. № 98-р, далее – Антикризисный план).

2. Повышения уровня защиты прав предпринимателей при проведении проверок и запросов ФАС России.

3. Повышения качества анализа конкурентной среды и в развитие изменений Приказа Федеральной антимонопольной службы от 30 января 2015 г. № 33/15 «О внесении изменений в Порядок проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденный приказом ФАС России от 28 апреля 2010 г. № 220».

4. Недопущения антимонопольного преследования экспортеров готовой продукции, поддержки инвестклимата (в т.ч. в части не применения на практике в отношении несырьевых товаров Методики по контролю за ценообразованием доминирующих хозяйствующих субъектов «Принципы экономического анализа практик ценообразования на предмет их соответствия Закону о защите конкуренции», при разработке проектов актов, могущих оказать существенное воздействие на условия ведения бизнеса, осуществлять расчеты, подтверждающие, что предлагаемые мероприятия не приведут к ухудшению условий ведения бизнеса, сохранить ограничения действия закона на деятельность в сфере осуществления исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации).

5. Сохранения национального, а в соответствии с принятыми РФ обязательствами в границах ЕАЭС – регионального подхода к исчерпанию прав,

не вводить международный подход к исчерпанию прав (легализацию т.н. «параллельного импорта»).

6. Расширения функций и полномочий ФАС России в части введения дополнительной обязанности оказания консультационной и юридической поддержки российским компаниям при проведении антимонопольного расследования за рубежом.

В части реформы антимонопольного законодательства, поддерживая меры законопроекта №602468-6 (далее – «четвертый антимонопольный пакет», 4АМП), направленные на выполнение Дорожной карты развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», предлагается:

- не вводить новые виды антимонопольного регулирования, такие как регулирование торговых практик и установление правил недискриминационного доступа для компаний, не являющихся субъектами естественных монополий;

- дать отдельно и четко разграничить определения «картель» и «горизонтальное соглашение» в ст. 4 135-ФЗ;

- исключить из 4АМП норму, предусматривающую распространение антимонопольного регулирования на агентские договоры и соглашения о совместной деятельности;

- освободить от предварительного согласования все сделки внутри группы лиц, с одновременным уточнением этого понятия (ст. 31 135-ФЗ).

В части повышения прозрачности и открытости ФАС России предлагается завершить наполнение базы решений ФАС России, отладить систему поиска аналогично базы судебных решений kad.arbitr.ru, закрепить обязанность ФАС России публиковать на официальном сайте все решения и все предписания, отдельное внимание уделить созданию эффективной системы хранения и доступа к электронной информации ФАС России, в частности, необходимо усовершенствовать систему поиска информации на сайте [«http://solutions.fas.gov.ru/»](http://solutions.fas.gov.ru/).

В части изменения системы мотивации и стимулов сотрудников ФАС России предлагается отказаться от такого ключевого показателя эффективности (КПЭ) для должностных лиц и структурных подразделений ФАС России как доля выигранных дел в суде (стимулирует возбуждать как можно больше простых дел или дел против небольших компаний, не имеющих ресурсов на судебную защиту, и не браться за сложные дела), резко сократить число КПЭ и упростить систему оценки, установив в качестве основных КПЭ: результаты независимых опросов предпринимателей и потребителей о состоянии конкуренции, сфер регулирования и деятельности ФАС России в целом; размер предотвращенного ущерба от нарушений антимонопольного законодательства; с введением института Апелляционной коллегии ФАС предусмотреть влияние ее работы при формировании КПЭ должностных лиц территориальных органов в зависимости от наличия решений, отмененных и/или подтвержденных коллегией.

В части повышения качества и стандартов правоприменения предлагается:

- поднять стандарты доказывания путем принятия ФАС России «Руководств» по правоприменению по основным антимонопольным статьям;

- повышать качество кадров: поднять зарплату сотрудникам, особенно на низовом уровне; требовать опыта и знаний, не поощрять «серийность» и типовые дела, а относиться к ним с подозрением, как к признаку формализма и плохой работы.

- повысить степень экономической подготовки сотрудников ФАС России, в т.ч. проводить обязательное обучение по экономическим дисциплинам для всех сотрудников, создать на базе Аналитического управления ЦА ФАС России специальное экономическое подразделение, ввести должности экономических советников руководителя ФАС России, увеличить бюджет ФАС России, выделяемого на аналитические исследования.

В качестве иных мероприятий предлагается:

- ввести требование обязательного описания тех угроз для конкуренции, на нейтрализацию которых направлена разработка соответствующего предписания, а также предусмотреть последующий анализ результативности предписаний.

- закрепить обязанность антимонопольных органов при выдаче предписания по результатам рассмотрения ходатайства о даче предварительного согласия на совершение сделки осуществлять анализ рынка и прикладывать к предписанию соответствующий аналитический отчет, который служит обоснованием мер, установленных предписанием.

- отказаться от практики выдачи предписаний о продаже определенного объема продукции на бирже для хозяйствующих субъектов (исключить подпункт н) пункта 2 части 1 ст. 23 135-ФЗ). Биржевой механизм лишь облегчает для обладающего доминирующим положением хозяйствующего субъекта манипулирование рынком.

- начать работу по созданию руководств по применению антимонопольного законодательства (guidelines), содержащих прикладные аспекты правоприменения.

- необходимо отказаться от категории «изъятие в бюджет необоснованно полученного дохода». Данная практика отсутствует в законодательстве развитых стран. Ущерб для потребителей целесообразно взыскивать с нарушителей антимонопольного законодательства в рамках гражданско-правовых отношений.

### *1.6. Международное сотрудничество как фактор повышения эффективности реализуемой конкурентной политики*

Международное сотрудничество для каждого конкурентного ведомства мира представляет одно из самых актуальных направлений, рассматриваемых как важный фактор повышения эффективности реализуемой конкурентной политики.

В 2014 году международное сотрудничество в области защиты и развития конкуренции осуществлялось посредством реализации совместных программ и иных мероприятий в указанной области с международными организациями, интеграционными объединениями и зарубежными конкурентными ведомствами, в

том числе государств-участников СНГ, как на двусторонней, так и многосторонней основе, в соответствии с международными договорами и законодательством Российской Федерации.

Традиционно приоритетным направлением международного сотрудничества российского конкурентного ведомства в 2014 году являлось сотрудничество с **ОЭСР**. В свете успешного формального завершения в июле 2013 года переговорного процесса по присоединению России к этой влиятельной международной организации в области конкуренции, сотрудничество с ОЭСР в 2014 году получило особую актуальность.

В течение 2014 года российский антимонопольный орган активно участвовал в обсуждениях в рамках ОЭСР актуальных вопросов в сфере конкурентной политики, результаты которого, как правило, в дальнейшем ложатся в основу рекомендаций ОЭСР по конкретным направлениям конкурентной политики. Одной из таких рекомендаций является Рекомендация Совета ОЭСР по международному сотрудничеству при расследованиях и судебных разбирательствах в области конкуренции [С(2014)18], принятая 16 сентября 2014 года. Данная рекомендация призвана содействовать выработке согласованной политики в области эффективного международного сотрудничества между конкурентными ведомствами.

В прошедшем году в рамках ОЭСР также обсуждались такие важные вопросы, как взаимосвязь между эффективностью программ смягчения и санкциями, налагаемыми за нарушение антимонопольного законодательства, вопросы государственно-частного партнерства, вопросы развития конкуренции на рынках авиаперевозок, фармацевтических рынках и др.

Одним из важных направлений деятельности ФАС России по сотрудничеству с ОЭСР является взаимодействие с **Венгерским региональным центром по конкуренции ОЭСР (далее - РЦК)**. Ключевым направлением деятельности РЦК является организация учебных программ для специалистов антимонопольных органов зарубежных стран, включая страны СНГ.

В октябре 2014 года таким мероприятием стал семинар на тему «Вопросы конкуренции на рынке по аэропортовому обслуживанию воздушных перевозок (аэропортовая деятельность)», прошедший в г. Казани на площадке Учебно-методического центра ФАС России. В рамках семинара эксперты обменялись опытом государственного регулирования в сфере аэропортового обслуживания и обсудили различные аспекты конкуренции на рынках услуг в аэропортах.

Значительное внимание в своей работе российский антимонопольный орган в 2014 году уделял сотрудничеству с **Конференцией ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД)**. В системе ООН ЮНКТАД играет роль координирующего центра, занимающегося проблемами развития торговли и смежными с этой сферой вопросами, в том числе вопросами финансов, инвестиций, устойчивого развития, а также конкуренции.

Площадкой для регулярного обсуждения конкурентной политики стран-членов ООН является Межправительственная группа экспертов по законодательству и политике в области конкуренции (МГЭ), активное участие в деятельности которой принимает ФАС России. Работа российского

антимонопольного органа в рамках МГЭ обеспечила избрание его в 2010 году в качестве со-председателя 6-ой Конференции ООН по пересмотру всех аспектов Комплекса согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил контроля за ограничительными деловыми практиками.

Вопросам развития взаимодействия российского антимонопольного ведомства и ЮНКТАД в 2014 году было посвящено отдельное мероприятие – Круглый стол «Россия – ЮНКТАД: развитие сотрудничества», прошедший в рамках Международного мероприятия «День конкуренции в России» в сентябре в г. Санкт-Петербурге.

Интенсивно в 2014 году развивалось сотрудничество с **Международной конкурентной сетью (МКС)** – международной организацией, занимающейся исключительно вопросами конкурентной политики. В настоящее время в МКС входят 126 конкурентных ведомств из 111 стран мира, включая США, ЕС, страны Восточной Европы, СНГ, Латинской Америки, Азии.

Результатом проводимой работы стало избрание ФАС России в 2006 году в качестве члена Координационного Комитета МКС (руководящий орган данной международной организации), членство в котором сохраняется до настоящего времени (в 2013 году членство в Координационном Комитете МКС было подтверждено). На протяжении многих лет ФАС России являлся председателем и сопредседателем Рабочей группы по адвокатированию МКС, в 2013 году ФАС России также был избран сопредседателем в Рабочей группе МКС по Регламенту.

Значимым событием 2014 года стало избрание ФАС России сопредседателем в рабочей подгруппе № 2 (правоприменительная деятельность) Рабочей группы по борьбе с картелями МКС. Данный факт также подтверждает признание достижений России в формировании эффективной системы борьбы с картелями, свидетельствует о высокой оценке работы по пресечению картелей с использованием инструментов международного сотрудничества, опыт применения которых обеспечил вклад России в формирование новой системы отношений антимонопольных органов при расследовании трансграничных нарушений антимонопольного законодательства.

Кроме того, в 2014 году в рамках Координационного Комитета МКС ФАС России совместно с несколькими конкурентными ведомствами начала и в настоящее время продолжает работу над созданием Главы руководства по борьбе с картелями МКС «Выстраивание взаимоотношений между конкурентными ведомствами и органами государственных закупок».

Деятельность ФАС России в МКС, и, в частности, в Координационном комитете, подчеркивает статус и авторитет российского конкурентного ведомства в мировом конкурентном сообществе и позволяет отстаивать на равных позициях по принципиальным вопросам развития конкуренции в мировом масштабе.

В 2014 году ФАС России продолжала активно развивать сотрудничество в формате **БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай и ЮАР)**. Особую актуальность данное направление работы получило в свете подготовки к председательству в 2015 году России в БРИКС.

Одним из значимых событий 2015 года должно стать подписание Меморандума о взаимопонимании в сфере сотрудничества стран БРИКС, которое

нашло отражение в правительственном плане по подготовке председательства России в БРИКС. ФАС России в 2014 году уделял максимальное внимание вопросу согласования с партнерами по БРИКС текста указанного меморандума.

Развивая сотрудничество в формате БРИКС, ФАС России ставит перед собой задачу поиска максимального количества направлений взаимодействия и дальнейшего нахождения в постоянном диалоге для обсуждения вопросов, определенных в качестве приоритетных. Такой формат работы представляется оптимальным. Опыт сотрудничества свидетельствует, что в странах БРИКС очень схожие проблемы развития конкуренции, в первую очередь, на рынках, имеющих высокую социальную значимость. Работа в таком формате позволяет совместно вырабатывать подходы к решению имеющихся проблем, способствуя тем самым формированию в наших странах общих «правил игры» для ведения бизнеса, что, в конечном счете, способствует интеграции рынков.

Одним из успешных примеров сотрудничества в таком формате является Круглый стол «Кодекс поведения автопроизводителей: создание справедливых правил игры на авторынке», прошедший в сентябре 2014 года в г. Санкт-Петербурге. Целью данного мероприятия являлось обсуждение возможности внедрения опыта России по применению положений Кодекса поведения автопроизводителей (далее – Кодекс) в странах БРИКС, а также в других странах. Данный Кодекс был разработан Ассоциацией Европейского бизнеса совместно с ФАС России в 2013 году и в начале 2014 года начал применяться в России. Документ закрепил основные принципы реализации добросовестных и конкурентных стратегий на рынке, применение которых обеспечило снижение барьеров входа на рынок, недискриминационный доступ к автомобилям и запасным частям, усиление конкуренции и снижение количества нарушений антимонопольного законодательства.

Данное мероприятие явилось своеобразным «катализатором» для принятия мер антимонопольного реагирования некоторыми странами БРИКС на рынках автомобилей и запасных частей. Громкие дела были расследованы в Китае и Индии, при этом выявленные нарушения и проблемы, по сути, совпадают с теми, которые были в России до принятия Кодекса.

Развитие сотрудничества стран БРИКС по широкому кругу вопросов в экономической, в том числе в сфере конкурентной политики, наблюдаемое в последние годы, обеспечило превращение БРИКС из неформального объединения стран в полновесное объединение, с эффективным механизмом взаимодействия по ключевым вопросам мировой экономики.

В 2014 году поступательно продолжалось развиваться сотрудничество ФАС России со странами **Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР)**, которое осуществлялось как в режиме двусторонних связей с конкурентными ведомствами данного региона, так и в рамках **Форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» (АТЭС)**. Ключевым событием двустороннего сотрудничества ФАС России с антимонопольными органами АТР стало подписание 13.10. 2014 Меморандума о взаимопонимании по сотрудничеству в антимонопольной сфере между Федеральной антимонопольной службой и Министерством коммерции Китайской Народной Республики.

В 2014 году российский антимонопольный орган продолжал активно участвовать в деятельности Рабочей группе по конкурентной политике Форума АТЭС, а также в проектной деятельности Форума. ФАС России выступила с инициативой проведения очередного ежегодного обучающего семинара АТЭС по конкуренции в 2015 году в Российской Федерации, получено официальное подтверждение Секретариата АТЭС об одобрении проектной заявки ФАС России.

Участие в проектной деятельности Форума АТЭС в качестве ключевого исполнителя проектов является свидетельством высокого авторитета и доверия к российскому антимонопольному органу со стороны экономик - участниц форума.

Несколько лет назад в практическую плоскость перешло сотрудничество российского антимонопольного органа и **Европейской Комиссии**, которая имеет значительный опыт проведения антимонопольных расследований и обширную методологическую базу, обеспечивающую успех проводимой работы. В связи с этим ФАС России рассматривает сотрудничество с Европейской Комиссией как одно из важных направлений международного сотрудничества.

В 2014 году ФАС России провела ряд консультаций с Генеральным Директором по конкуренции Европейской Комиссии по вопросам ряда расследований, проводимых ФАС России, и изучаемых вопросов, представляющих интерес для Службы.

Весьма полезным оказался опыт и консультации Еврокомиссии, предоставленные ФАС России в связи с проводимым расследованием картельного сговора океанских линейных перевозчиков. Кроме того, представители Европейской Комиссии традиционно принимали участие в крупных международных мероприятиях, организуемых ФАС России, в частности, в Международном мероприятии «День конкуренции в России», в сентябре 2014 года в г. Санкт-Петербурге. Обсуждение вопросов формирования справедливых правил поведения на авторынке и рынках запасных частей, развития конкуренции на фармацевтических рынках, а также актуальных вопросов в сфере конкурентной политики и антимонопольного правоприменения в рамках Дня конкуренции проходило при активном участии представителя Европейской Комиссии.

Еще одним направлением международного сотрудничества ФАС России, получившим дальнейшее развитие в 2014 году, стала **деятельность международных рабочих групп по вопросам развития конкуренции на социально-значимых рынках** (далее – Международные рабочие группы).

В центре внимания Рабочей группы по фармацевтике были вопросы методологии определения фармацевтических рынков, вопросы анализа фармацевтических рынков (в том числе в контексте критериев взаимозаменяемости), стимулирования производства и потребления воспроизведенных лекарственных средств. Материалы, подготовленные к заседаниям Рабочей группы по фармацевтике, в дальнейшем были использованы при подготовке Доклада ФАС России «О результатах оценки доступности лекарственных препаратов на основе анализа потребительских цен и ценообразования на лекарственные препараты в Российской Федерации (в том числе в разрезе субъектов Российской Федерации) и на сопоставимых рынках стран, в том числе входящих в СНГ, Европейский союз и БРИКС».

Развитие в 2014 году получила деятельность Международной рабочей группы по вопросам развития рынков международной связи в роуминге (далее – Рабочая группа по роумингу), сопредседателями которой выступают ФАС России и Турецкое конкурентное ведомство.

В 2014 году Рабочая группа по роумингу уделяла внимание особенностям ценообразования на рынке услуг международной электросвязи, существующей проблеме необоснованного завышения тарифов на услуги в роуминге, которое приводит к ущемлению интересов потребителей. Отмечено, что наиболее эффективным подходом к снижению тарифов на услуги связи в роуминге является осуществление согласованных действий антимонопольных ведомств и органов, осуществляющих регулирование в области телекоммуникаций. При этом, со стороны операторов связи, принимающих активное участие в деятельности Рабочей группы по роумингу, была высказана позиция о том, что меры прямого тарифного регулирования в данной ситуации менее эффективны, чем меры антимонопольного контроля.

По итогам состоявшихся обсуждений Рабочей группой по роумингу были сформулированы «Принципы справедливого роуминга», а также разработана «Дорожная карта по снижению тарифов в роуминге и развитию конкуренции».

В течение 2014 года также продолжало развиваться **сотрудничество с антимонопольными органами государств-участников СНГ**. Основной площадкой для взаимодействия в данном формате являлся **Межгосударственный совет по антимонопольной политике (МСАП)**, действующий на основании Договора о проведении согласованной антимонопольной политики от 25.01.2000. В мае 2014 года Советом глав правительств СНГ был рассмотрен доклад, отражающий работу МСАП за 20 лет. Доклад получил высокую оценку Совета глав правительств СНГ, который поручил МСАП продолжить совместную работу с антимонопольными органами государств - участников СНГ по развитию конкуренции на социально значимых рынках, в том числе по устранению антиконкурентных соглашений и дискриминационной практики по отношению к субъектам хозяйствования.

Работа в данном направлении ведется начиная с 2006 года, когда членами МСАП было принято решение о создании Штаба по совместным расследованиям нарушений антимонопольного законодательства государств – участников СНГ (далее - Штаб). В 2014 году объектами исследования Штаба являлись рынки зерна, фармацевтические рынки и рынки нефти и нефтепродуктов. В частности, подготовлен Доклада «О состоянии конкуренции на товарных рынках лекарственных средств государств - участников СНГ», который по решению МСАП был направлен на рассмотрение в установленном порядке в Исполнительный комитет СНГ.

В ноябре 2014 года в ходе заседания Совета глав правительств СНГ был рассмотрен Доклад «О состоянии конкуренции и ценообразования на рынках нефти и нефтепродуктов», где получил одобрительную оценку.

Межгосударственному совету по антимонопольной политике, учитывая важность вопросов ценообразования сектора нефти и нефтепродуктов для развития экономики государств - участников СНГ, было поручено продолжить



совместно с национальными антимонопольными органами и уполномоченными органами, регулирующими эту сферу, работу в данном направлении.

В качестве направлений работы Штаба в ближайшей перспективе были определены исследования рынка услуг строительства жилья экономического класса и рынка нерудных строительных материалов, а также изучение вопросов совершенствования существующих в государствах-участниках СНГ систем субсидирования сельхозпроизводителей с целью обеспечения условий конкуренции при предоставлении субсидий.

Значимым событием 2014 года стало принятие в ходе 41-го Пленарного заседания Межпарламентской ассамблеи СНГ (МПА СНГ) Модельного закона «О защите конкуренции», разработанного МСАП. Модельный закон был подготовлен с учетом лучших мировых практик в области антимонопольного регулирования, а также опыта построения систем защиты конкуренции в интеграционных объединениях с различными уровнями интеграции. Постановлением № 41-11 от 28 ноября 2014 года МПА СНГ рекомендовала парламентам государств – участников МПА СНГ использовать Модельный закон «О защите конкуренции» в национальном законодательстве.

**Двустороннее сотрудничество** занимает особое место в системе международных экономических отношений в области защиты конкуренции, развитию которого в 2014 году ФАС России уделял значительное внимание.

В рамках расширения международной договорной базы ФАС России в 2014 году были подписаны двусторонние документы с Административным советом по экономической безопасности Правительства Федеративной Республики Бразилии, Министерством коммерции Китая и Антимонопольной службой Республики Эквадор. Данные документы определили основные направления и формы сотрудничества ФАС России с указанными ведомствами.

Представители конкурентных ведомств таких стран как Сербия, Белоруссия, Болгария, Казахстан, Кыргызстан, Эквадор, Индонезия, Япония приняли участие в ежегодно организуемой ФАС России стажировке, которая прошла 14-16 мая 2014 года в г. Казани на базе Учебно-методического центра ФАС России. Тема стажировки – «Соблюдение антимонопольного законодательства в сфере агропромышленного комплекса».

Целью проведения мероприятий такого формата является не только изучение опыта стран, проводящих стажировки в конкретных областях антимонопольного регулирования, но и адвокатирование конкуренции, обмен опытом между участниками в форме прямого диалога. Подобного рода мероприятия также способствуют установлению рабочих контактов между специалистами антимонопольных органов, обеспечивая при необходимости оперативное решение вопросов, возникающих в практической деятельности.

## 2. ТЕМЫ ГОДА

Многолетний опыт подготовки специалистами ФАС России Доклада о состоянии конкуренции свидетельствует о том, что итоги анализа отдельных товарных рынков и сфер экономической деятельности, где за отчетный период удалось достичь наиболее значимых для развития конкуренции результатов, заслуживают выделения в отдельную рубрику – «Темы года».

### *2.1. Конкурентная политика в рамках Евразийского экономического союза*

2014 год ознаменовался важным событием в развитии Евразийской интеграции – 29 мая в Астане (Республика Казахстан) президентами Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации был подписан Договор о Евразийском экономическом союзе (далее – Договор о Союзе).

Начало работы над Договором о Союзе было положено в ноябре 2011 года, когда президенты трех стран, констатируя создание Таможенного союза и завершение ратификации международных договоров, формирующих договорно-правовую основу Единого экономического пространства, заявили о переходе к следующему этапу интеграционного строительства – созданию к 2015 году Евразийского экономического союза (далее – Союз, ЕАЭС).

Результатом трехлетней работы стал Договор о Союзе, закрепляющий в качестве главного принципа функционирования ЕАЭС принцип «трех свобод» – свободного движения капитала, рабочей силы, а также товаров и услуг. Кроме того, Договор о Союзе устанавливает, что страны-члены проводят скоординированную, согласованную или единую политику в ключевых отраслях экономики.

Основными целями ЕАЭС являются:

- создание условий для стабильного развития экономик государств-членов в интересах повышения жизненного уровня их населения;
- стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках Союза;
- всесторонняя модернизация, кооперация и повышение конкурентоспособности национальных экономик в условиях глобальной экономики.

Договор о Союзе определил статус ЕАЭС как международной организации региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью.

Органами ЕАЭС являются Высший Евразийский экономический совет (уровень глав государств), Евразийский межправительственный совет (уровень глав правительств), Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) и Суд Союза. Договором о Союзе определяются компетенция, порядок формирования и работы каждого из указанных органов.

ЕЭК продолжила функционирование, теперь уже в качестве постоянно действующего регулирующего органа Союза. Местом пребывания ЕЭК, согласно Договору о Союзе, является Москва.

ЕЭК состоит из Совета и Коллегии. Основными задачами ЕЭК являются обеспечение условий функционирования и развития ЕАЭС, а также выработка предложений в сфере экономической интеграции в рамках Союза.

ЕЭК осуществляет свою деятельность в пределах полномочий, предусмотренных Договором о Союзе и международными договорами в рамках ЕАЭС в ряде сфер, в том числе в сферах конкурентной политики, естественных монополий, энергетической политики, транспорта и перевозок, государственных и (или) муниципальных закупок, промышленных и сельскохозяйственных субсидий.

Договор о Союзе представляет собой глобальный документ, включающий 28 разделов и 118 статей. При этом данный документ не только кодифицировал ранее заключенные соглашения, регулирующие вопросы функционирования Таможенного союза и Единого экономического пространства, но и определил конкретные шаги и сроки дальнейшего развития ЕАЭС на десять лет вперед.

Всего было кодифицировано около 70 документов. Такая работа была проделана и в части, касающейся конкурентной политики. В Договор о Союзе вошли статьи об общих принципах и правилах конкуренции, регулировании деятельности субъектов естественных монополий в целом и в конкретных сферах (энергетика и транспорт), осуществлении государственных (муниципальных) закупок, предоставлении промышленных субсидий и государственной поддержке сельского хозяйства.

Соответствующие положения Договора о Союзе определили архитектуру системы антимонопольного регулирования и направления конкурентной политики в рамках ЕАЭС.

Такая система совмещает функции контроля за соблюдением двух позиций: условий конкуренции в рамках национальных юрисдикций на основе гармонизированного законодательства в соответствии с принципами, зафиксированными в Договоре о Союзе, а также общих правил конкуренции на трансграничных рынках на наднациональном уровне, осуществляемый ЕЭК.

К числу общих принципов конкуренции, закрепленных в Договоре о Союзе, относятся принципы:

- установления в законодательстве стран-членов ЕАЭС запрета на соглашения между органами власти или между ними и хозяйствующими субъектами, результатом чего стало и может стать недопущение, ограничение или устранение конкуренции, а также запрета на предоставление государственных или муниципальных преференций, за исключением определенных случаев;
- осуществления эффективного контроля за экономической концентрацией;
- наличия и применения в странах-членах ЕАЭС штрафных санкций;
- наличия в каждой стране-члене ЕАЭС органа государственной власти, в компетенцию которого входит реализация и (или) проведение конкурентной политики с определенным набором полномочий, предусмотренных Договором о Союзе;

- информационной открытости проводимой национальными антимонопольными органами стран-членов ЕАЭС конкурентной (антимонопольной) политики, в том числе посредством размещения сведений о своей деятельности в средствах массовой информации и сети Интернет;
- взаимодействия национальных антимонопольных органов стран-членов ЕАЭС.

Договор о Союзе четко определяет компетенцию ЕЭК, наделяя ее полномочиями контролировать соблюдение хозяйствующими субъектами стран-членов ЕАЭС так называемых общих правил конкуренции.

Общие правила конкуренции представляют собой запреты на злоупотребление доминирующим положением, на антиконкурентные соглашения и недобросовестную конкуренцию.

Особенности применения общих правил конкуренции на трансграничных рынках, порядок осуществления ЕЭК контроля за их соблюдением и штрафные санкции также определены Договором о Союзе.

Кроме того, Договор о Союзе подробно описывает порядок, основания и конкретные формы взаимодействия национальных антимонопольных органов стран-членов Союза между собой и с ЕЭК. Целью такого взаимодействия является повышение эффективности антимонопольных расследований как на трансграничных, так и на национальных рынках.

Решения ЕЭК в сфере конкуренции могут быть оспорены в Суде Союза, который является постоянно действующим судебным органом ЕАЭС. Отметим, что для решений по антимонопольным делам, принимаемым ЕЭК, предусмотрены исключения из общего порядка подачи заявлений в Суд Союза, установленного его Статутом.

Любой спор принимается к рассмотрению Судом Союза только после проведения процедуры досудебного урегулирования путем консультаций, переговоров или иными способами, предусмотренными Договором о Союзе и международными договорами в рамках ЕАЭС.

Заявления об оспаривании решений ЕЭК по антимонопольным делам в Суд Союза подаются без предварительной стадии досудебного урегулирования.

Если Суд Союза принимает к производству заявление об обжаловании решения ЕЭК по антимонопольному делу, действие такого решения приостанавливается до дня вступления решения Суда Союза в законную силу.

Обращение хозяйствующего субъекта в Суд Союза облагается пошлиной, которая уплачивается истцом до подачи заявления в Суд Союза. Если Суд Союза удовлетворяет требования хозяйствующего субъекта, указанные в заявлении, пошлина ему возвращается.

Важным направлением работы антимонопольных органов трех стран и ЕЭК в 2014 году стала подготовка Соглашения о порядке защиты конфиденциальной информации и ответственности за ее разглашение при осуществлении ЕЭК полномочий по контролю за соблюдением правил конкуренции (далее – Соглашение), которое было подписано 12 ноября 2014 года в Москве.

Соглашение распространяется на отношения, связанные с защитой конфиденциальной информации, в которых участвуют ЕЭК, органы государственной власти стран-членов ЕАЭС, а также юридические и физические лица стран-членов Союза.

Соглашение определяет цели и ограничения использования конфиденциальной информации участниками указанных отношений, в частности ЕЭК и уполномоченными антимонопольными органами стран-членов Союза.

Как известно, наличие системы мер наказания является важным сдерживающим фактором для предупреждения правонарушений. В этих целях Соглашение предусматривает, что виновные лица привлекаются к ответственности (дисциплинарной, гражданско-правовой, административной или уголовной), и определяет порядок ее наступления.

Вступление в силу данного Соглашения является необходимым этапом формирования эффективной системы антимонопольного контроля в рамках ЕАЭС, одной из основных задач которой является обеспечение защиты и сохранности конфиденциальной информации физических и юридических лиц стран-членов ЕАЭС, обязанных предоставлять такую информацию в ЕЭК при проведении ею антимонопольных расследований.

Положения Договора о Союзе в части, касающейся регулирования отношений в сфере естественных монополий, государственного (муниципального) заказа, носят проконкурентный характер, тем самым определяя направления конкурентной политики ЕАЭС.

Так, одними из ключевых принципов регулирования деятельности субъектов естественных монополий, определенных Договором о Союзе, являются принципы:

- повышения эффективности регулирования, направленного на сокращение в последующем сфер естественных монополий за счет создания условий для развития конкуренции в этих сферах;

- введения регулирования в случаях, когда на основании анализа соответствующего внутреннего рынка установлено, что он находится в состоянии естественной монополии;

- снижения барьеров доступа на внутренние рынки, в том числе путем обеспечения доступа к услугам субъектов естественных монополий;

- обязательности заключения субъектами естественных монополий договоров с потребителями на оказание услуг, в отношении которых применяется регулирование, при наличии технической возможности, определенной в соответствии с законодательством стран-членов ЕАЭС, если иное не предусмотрено Договором о Союзе;

- обеспечения соблюдения субъектами естественных монополий правил доступа к услугам субъектов естественных монополий.

Обеспечение применения рыночных механизмов ценообразования и развития конкуренции являются одними из важнейших принципов регулирования деятельности субъектов естественных монополий в конкретных сферах, а также при формировании общих рынков, в частности рынков энергетических ресурсов и общего рынка транспортных услуг.

Целями создания общих рынков энергетических ресурсов является эффективное использование потенциала топливно-энергетических комплексов стран-членов ЕАЭС, а также обеспечение национальных экономик основными видами энергетических ресурсов. При этом страны-члены ЕАЭС проводят скоординированную энергетическую политику. Формирование общих рынков энергетических ресурсов представляет собой поэтапный процесс и предполагает создание общего электроэнергетического рынка Союза на основе параллельно работающих электроэнергетических систем, общего рынка газа Союза, общих рынков нефти и нефтепродуктов Союза.

Формирование единого транспортного пространства также представляет собой поэтапный процесс, цели которого достигаются путем реализации скоординированной (согласованной) транспортной политики. Основными ее приоритетами являются создание и развитие евразийских транспортных коридоров, реализация и развитие транзитного потенциала в рамках Союза, координация развития транспортной инфраструктуры, создание логистических центров и транспортных организаций, обеспечивающих оптимизацию процессов перевозки, привлечение и использование кадрового потенциала стран-членов ЕАЭС.

Скоординированная (согласованная) транспортная политика будет охватывать сферы автомобильного, воздушного, водного и железнодорожного транспорта.

Одним из важных направлений работы ФАС России и ряда заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и организаций в 2014 году стала подготовка Правил доступа к услугам инфраструктуры железнодорожного транспорта (далее – Правила доступа) и Правил оказания услуг инфраструктуры железнодорожного транспорта (далее – Правила оказания услуг).

Работа над этими документами началась еще в процессе реализации Соглашения о регулировании доступа к услугам железнодорожного транспорта, включая основы тарифной политики, которое было подписано 09.12.2010 и вошло в договорно-правовую базу документов, формирующих Единое экономическое пространство. Для координации работы над этими документами и проектом Договора о Союзе было принято решение, что Правила доступа и Правила оказания услуг станут составной частью Договора о Союзе.

Правила доступа регулируют отношения перевозчиков и операторов инфраструктуры в сфере предоставления доступа к услугам инфраструктуры железнодорожного транспорта на участках инфраструктуры в рамках Союза, определяют общие принципы доступа к услугам инфраструктуры.

К числу таких принципов относятся:

- равенство требований к перевозчикам с учетом технических и технологических возможностей в пределах пропускной способности участков инфраструктуры;
- применение в отношении перевозчиков единой ценовой (тарифной) политики в сфере услуг инфраструктуры;

- доступность информации о перечне услуг инфраструктуры, порядке их оказания исходя из технических и технологических возможностей инфраструктуры, о тарифах, плате и сборах за эти услуги;
- приоритетность (очередность) предоставления перевозчикам доступа к услугам инфраструктуры в условиях ограниченной ее пропускной способности.

Правила оказания услуг определяют: порядок и условия их оказания в границах участков инфраструктуры железнодорожного транспорта стран-членов ЕАЭС в рамках планирования и организации перевозочной деятельности; перечень таких услуг; единые принципы диспетчеризации и распределения пропускной способности инфраструктуры; существенные условия договоров на оказание услуг инфраструктуры; права, обязанности и ответственность оператора инфраструктуры и перевозчиков. Правила доступа и Правила оказания услуг вступили в действие 1 января 2015 года, одновременно с началом функционирования Союза.

Развитие конкуренции, обеспечение информационной открытости и прозрачности закупок, предоставление странам-членам ЕАЭС национального режима в сфере закупок, обеспечение беспрепятственного доступа потенциальных поставщиков и поставщиков государств-членов к участию в закупках, проводимых в электронном формате, также являются одними из важнейших принципов регулирования в сфере государственных (муниципальных) закупок, определенных Договором о Союзе.

В целях обеспечения условий для стабильного и эффективного развития экономик стран-членов ЕАЭС, а также условий, способствующих развитию взаимной торговли и добросовестной конкуренции между странами-членами ЕАЭС, на их территориях действуют единые правила предоставления субсидий в отношении промышленных товаров и осуществления мер государственной поддержки сельского хозяйства.

Вступление в силу с 1 января 2015 года Договора о Союзе представляется важным историческим событием, к которому наши страны шли почти 20 лет. При этом вопросы защиты и развития конкуренции являются одним из определяющих факторов в процессе функционирования Союза.

## 2.2. О деятельности ФАС России по сдерживанию цен на рынках Российской Федерации

В условиях неблагоприятной экономической ситуации, сложившейся в последнее время, и в целях защиты национальных интересов Российской Федерации был принят Указ Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 года №560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации».

Своим указом Президент Российской Федерации поручил Правительству Российской Федерации принять меры для обеспечения сбалансированности товарных рынков и недопущения ускоренного роста цен на сельскохозяйственную и продовольственную продукцию, организовать оперативный мониторинг товарных рынков и контроль за их состоянием.

Эта задача носит важный социально-экономический характер, так как необоснованный рост цен на основные продукты питания может привести к росту инфляции и усилить социальную напряженность в обществе.

В связи с принятием Правительством Российской Федерации постановления от 07.08.2014 №778 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 года №560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации», ФАС России разработала и приказом от 14.08.2014г №525/14 утвердила план мероприятий по реализации указанного постановления (далее – План мероприятий).

Следует отметить, что ФАС России в соответствии с компетенцией, определенной Законом о защите конкуренции, на постоянной основе осуществляет **контроль товарных рынков продовольствия**. Эта работа нацелена на то, чтобы не допустить необоснованный рост цен на указанных рынках, пресекать факты как соглашений и согласованных действий участников рынков продовольственных товаров, так и соглашений или согласованных действий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов, которые могут привести или приводят к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а также факты принятия органами исполнительной власти актов, ограничивающих конкуренцию.

**Основными направлениями** такой работы являются:

1. Проведение анализа товарных рынков с целью оценки состояния конкуренции.
2. Мониторинг рынков основных социально-значимых товаров с целью контроля за монополистической деятельностью хозяйствующих субъектов в части установления ими экономически необоснованных цен на продовольственные товары.
3. Осуществление контрольных мероприятий и проверок на рынках социально значимых товаров.
4. Контроль за направленными на ограничение конкуренции действиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных органов, в том числе за установлением ограничений на свободное перемещение товаров между территориями.
5. Контроль за соглашениями хозяйствующих субъектов, приводящими к установлению и поддержанию цен на рынке, разделу рынка по территориальному признаку, объему продажи или покупки товара и другим нарушениям, запрет на которые установлен ст. 11 Закона о защите конкуренции.
6. Контроль за соблюдением антимонопольного законодательства при субсидировании сельхозтоваропроизводителей.
7. Контроль за обеспечением недискриминационного доступа к объектам инфраструктуры зернового рынка (элеваторам, складам, хлебоприемным пунктам, зерновым терминалам, железнодорожному и автомобильному транспорту).
8. Снижение административных барьеров.



9. Совершенствование взаимоотношений между торговыми сетями и поставщиками продовольственной продукции, контроль за соблюдением закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» в части антимонопольного контроля.

*ФАС России осуществляет постоянное* информационное взаимодействие с Минпромторгом России, Минсельхозом России, с высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации. По результатам еженедельного оперативного мониторинга цен на агропродовольственном рынке и контроля за состоянием рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия данные, получаемые от этих ведомств, доводятся до сведения территориальных органов ФАС и используются при проведении с органами государственной власти субъектов Российской Федерации совместных мероприятий, направленных на стабилизацию цен.

ФАС России направила в профильные ассоциации и союзы письмо с разъяснениями о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства, приводящего к необоснованному росту цен, и о необходимости предоставлять оперативную информацию о повышении оптово-отпускных цен на сельскохозяйственную продукцию, сырье и продовольствие.

На сайтах ФАС России и ее территориальных органов в сети Интернет организованы «горячие линии», где можно получить оперативную информацию о фактах повышения цен на сельскохозяйственную продукцию, сырье и продовольствие.

Во исполнение протокола совещания у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова от 08.08.2014 ФАС России письмом от 12.08.2014 №ИА/32275 поручила территориальным органам в рамках компетенции антимонопольного органа проводить еженедельный мониторинг оптово-отпускных цен на отдельные виды продовольственных товаров.

Осуществляя контроль за исполнением предписаний, выданных по результатам рассмотрения ходатайств о совершении сделок экономической концентрации хозяйствующим субъектам, в том числе тем, учредителями которых являются иностранные граждане и/или иностранные юридические лица на рынках сельхозпродукции, сырья и продовольствия, а также на рынке услуг розничной торговли, ФАС России направила руководителям территориальных органов письмо от 01.09.2014 о необходимости усилить такой контроль.

ФАС России также осуществляет контроль за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, направленный на недопущение нарушений антимонопольного законодательства, в том числе в части ограничения свободного перемещения сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, а также при предоставлении субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям. Для выполнения этой задачи антимонопольный орган направил в территориальные органы два письма: об усилении контроля в части ограничения свободного

перемещения сельскохозяйственной продукции сырья и продовольствия (от 03.09.2014) и о проведении анализа актов региональных органов государственной власти, регламентирующих порядок предоставления субсидий сельхозтоваропроизводителям (от 21.11.2014).

Руководители и сотрудники территориальных органов ФАС России вошли в составы комиссий и штабов, созданных исполнительными органами субъектов Российской Федерации для исполнения упоминавшегося выше Указа Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 года № 560.

Исполняя План мероприятий, ФАС России совместно с территориальными органами 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 мороженая неразделанная, масло сливочное, молоко питьевое, картофель, капуста белокочанная свежая, лук репчатый, морковь, яблоки, гречневая крупа.

Субъектами мониторинга являются компании и частные предприниматели, включенные в Реестр хозяйствующих субъектов (за исключением финансовых организаций), имеющих долю на рынке определенного товара в размере более чем тридцать пять процентов или занимающих доминирующее положение на рынке определенного товара, если в отношении такого рынка другими федеральными законами в целях их применения установлены случаи признания доминирующим положения хозяйствующих субъектов, а также хозяйствующие субъекты, занимающие существенную долю на соответствующих товарных рынках, осуществляющие производство и/или оптовую реализацию включенных в перечень товаров.

Информация от территориальных управлений, полученная в ходе мониторинга, обобщается ФАС России и еженедельно направляется в Минсельхоз России. Кроме того, результаты мониторинга могут служить информационным основанием для исполнения полномочий ФАС России по проверке соблюдения коммерческими организациями антимонопольного законодательства.

По результатам проверок в случае обнаружения признаков нарушения антимонопольного законодательства ФАС России и его территориальные органы возбуждают соответствующие дела.

Так, Ставропольским, Крымским, Приморским, Пермским УФАС России возбуждены и рассмотрены дела по признакам нарушения ст. 10 Закона о защите конкуренции в части необоснованного повышения цен на мясо кур.

Томским УФАС России возбуждено дело по признакам нарушения п. 1 и 4 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции в отношении группы лиц в составе ЗАО «Аграрная группа» и ЗАО «Аграрная группа МП», действующих на рынке оптовой реализации свинины.

Самарским УФАС России возбуждено дело по признакам нарушения п. 1 ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции в отношении ЗАО «ТД Перекресток», ООО «Агроторг» и ЗАО «Тандер», выразившегося в заключении между

хозяйствующими субъектами-конкурентами соглашения на рынке розничной реализации гречневой крупы.

Орловским УФАС России по результатам контрольного мероприятия выявлены признаки нарушения п. 3 и 5 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции в действиях ОАО «Глазуновский маслодельный завод». Акт по результатам проверки направлен хозяйствующему субъекту. В соответствии с порядком, утвержденным ст. 39.1 Закона о защите конкуренции, Орловское УФАС России выдало указанному хозяйствующему субъекту предупреждение.

Аналогичное предупреждение выдано Татарстанским УФАС России в отношении ЗАО «Бугульминский комбинат хлебопродуктов №1».

В соответствии со ст. 25.7 Закона о защите конкуренции, ФАС России и его территориальные органы в целях предупреждения нарушений антимонопольного законодательства выдают должностным лицам **предостережения** по установленным фактам публичных заявлений о повышении цен на продовольствие.

Так, в связи с заявлением, сделанным агентству «Интерфакс» генеральным директором ОАО «Экстра М» А.П. Дрибным о предполагаемом росте цен на макаронные изделия ФАС России выдала этому должностному лицу письменное предупреждение о недопустимости совершения действий, которые могут привести к нарушению антимонопольного законодательства.

Аналогичные предупреждения были выданы в связи с публичными заявлениями генерального директора ООО «Группа компаний «Русагро» М.Д. Басова о прогнозируемом повышении цен на сахар до 40 рублей; генерального директора некоммерческой организации «Российская ассоциация производителей чая и кофе «Росчайкофе» Р.О. Чантурия о планируемом производителями чая и кофе повышении оптовых цен на чай и кофе не менее чем на 10%; председателя Совета директоров ОАО «Владимирский хлебокомбинат» А.В.Лялина.

На основании ст. 25.7 Закона о защите конкуренции в целях предупреждения нарушений антимонопольного законодательства аналогичные предупреждения выдавались Кировским, Забайкальским и Санкт-Петербургским УФАС России.

Территориальными органами ФАС России возбуждаются и рассматриваются дела по признакам нарушений антимонопольного законодательства на рынках гречневой крупы, яйца куриного, хлеба, сахара, молока сырого.

Так, например, Якутским УФАС России возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства в отношении ОАО «Якутский гормолзавод» по признакам нарушения ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции в части установления монополично высокой цены на ультрапастеризованное молоко.

Удмуртским УФАС России по результатам контрольных мероприятий возбуждено дело по признакам нарушения п. 1 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции на рынке яйца куриного в отношении ООО «Птицефабрика «Вараксина» и ООО «Комос групп», входящих в одну группу лиц (установление монополично высоких цен на яйцо куриное).

Краснодарским УФАС России возбуждено дело в отношении трех торговых сетей – ЗАО «Торговый дом «Перекресток», ООО «ТБК-Р» («Табрис») и ООО «ТКПФ» («Титан») – в связи с необоснованным завышением розничных цен на

сахар песок в г. Краснодаре по признакам нарушения п. 1 ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции.

Кировским УФАС России возбуждено дело в отношении ООО «Сладкая жизнь Н.Н.» и ЗАО «Тандер» по признакам нарушения ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции, выразившегося в заключении соглашения, которое приводит (может привести) к установлению, поддержанию розничных цен на сахар.

Также дела о нарушениях антимонопольного законодательства возбуждены в 2014 году в Ставропольском крае, Республике Татарстан, Астраханской, Омской, Кемеровской, Пензенской, Самарской областях.

**Всего в 2014 году по выявленным признакам нарушений антимонопольного и иного законодательства Российской Федерации в сфере агропромышленного комплекса территориальными органами ФАС России возбуждено и рассматривается более 160 дел.**

В частности, возбуждено и рассматривается около 50 дел по признакам нарушений антимонопольного законодательства на рынках зерна, хлеба, муки, молока, масла подсолнечного, мяса кур, свинины, яйца куриного. Это дела связаны с установлением хозяйствующими субъектами монополично высоких цен на агропродовольственную продукцию, экономически необоснованными отказами либо уклонением от заключения договоров, экономически согласованными действиями хозяйствующих субъектов, связанными с повышением цен, с неправомерными действиями органов власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, с недобросовестной конкуренцией.

Территориальными органами ФАС России в соответствии с компетенцией, определенной Федеральным законом от 28.12.2009 №381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон о торговле), за указанный период возбуждено более 60 дел.

Кроме того, в соответствии с компетенцией антимонопольных органов, определенной Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ), территориальными органами ФАС России рассмотрены или находятся в стадии рассмотрения 54 дела об административных правонарушениях в отношении юридических лиц и должностных лиц органов государственной власти. За указанный период по результатам изучения материалов этих дел на лиц, совершивших административные правонарушения, наложен штраф в соответствии с нормами КоАП РФ в сумме более 10 млн руб.

Следует отметить, что рост цен на продукты, как правило, не связан с нарушением антимонопольного законодательства. На основании информации, полученной по результатам контрольных мероприятий, а также сведений, которые поступают от отраслевых союзов и ассоциаций, объединяющих производителей и переработчиков сельскохозяйственной продукции, установлено, что **основными причинами роста цен на агропродовольственных рынках являются:**

– снижение курса рубля по отношению к доллару и евро, которое привело к росту издержек сельхозпроизводителей на приобретение импортных составляющих производства (семена, средства химической защиты, специализированная сельскохозяйственная техника, упаковка и т.д.);

- увеличение процентных ставок по инвестиционным кредитам на фоне сокращения объема субсидирования;
- сокращение объема предложения отдельных видов сельскохозяйственной продукции в результате установленных ограничений как в результате введения специальных экономических мер, так и по причине неблагоприятной эпизоотической ситуации в странах-экспортерах;
- рост спроса на продукты у населения в связи с инфляционными ожиданиями.

В целях стабилизации ситуации на указанных рынках и снижения темпов роста цен **ФАС России предлагает следующие меры:**

- обеспечить антимонопольный контроль за действиями хозяйствующих субъектов, а также органов власти на рынках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия с тем чтобы недопустить ограничения конкуренции на соответствующих товарных рынках;
- проработать вопрос о проведении закупочных и товарных интервенций на рынках сахара и молока;
- сократить административные издержки при оформлении ветеринарных сопроводительных документов, ускорив внедрение механизма электронной ветеринарной сертификации, предусмотрев при этом безвозмездную форму оформления ВСД, а также возможность осуществления ветеринарной сертификации независимыми ветеринарными экспертами;
- разработать меры совершенствования системы субсидирования в сфере АПК, которые позволят обеспечить равный доступ сельхозтоваропроизводителей к предоставляемым субсидиям;
- снизить ставки ввозных таможенных пошлин на продовольственные товары, в отношении которых наблюдается существенный рост цен;
- сократить число посредников при реализации сельскохозяйственного сырья и продовольствия за счет принятия добровольных стандартов реализации на уровне производителей (импортеров) указанной продукции и торговых сетей;
- развивать ярмарочную, нестационарную и мобильную торговлю.

### *2.3. Применение динамического ценообразования в сфере железнодорожных пассажирских перевозок*

С 2013 года ФАС России и ОАО «ФПК» реализуют пилотный проект программы динамического ценообразования на проездные документы (билеты) на поезда дальнего следования в вагоны с местами для сидения, купе, СВ, люкс (стоимость проездных документов (билетов) в указанные типы вагонов определяется перевозчиком самостоятельно).

Указанная программа применяется на тех маршрутах, где есть межвидовая конкуренция (перевозки пассажиров железнодорожным, авто- и авиатранспортом), и направлена на развитие конкуренции на рынке услуг пассажирских перевозок различными видами транспорта.

Программа динамического ценообразования применяется только в дерегулированном сегменте пассажирских перевозок железнодорожным транспортом общего пользования в поездах дальнего следования. Пилотный полигон проекта в 2014 году включал 154 скорых и пассажирских поезда, курсирующих по 20 (без учета маршрутов по г. Санкт-Петербургу) или по 32 (с учетом маршрутов по г. Санкт-Петербургу) направлениям. Маршруты были отобраны, исходя из условий развитой конкуренции с другими видами транспорта:

- с даты отправления – 1 марта 2013 года: Москва – Санкт-Петербург – Москва,; Москва – Нижний Новгород – Москва; Москва – Воронеж – Москва; Москва – Смоленск – Москва; Санкт-Петербург – Нижний Новгород – Санкт-Петербург; Санкт-Петербург – Воронеж – Санкт-Петербург;

- маршруты второго этапа, с даты отправления 26 мая 2013 года: Москва – Адлер – Москва; Москва – Ростов-на-Дону – Москва; Москва – Екатеринбург – Москва; Москва – Архангельск – Москва; Москва – Чебоксары – Москва; Москва – Волгоград – Москва; Москва – Мурманск – Москва; Москва – Самара – Москва; Москва – Казань – Москва; Москва – Кисловодск – Москва; Санкт-Петербург – Адлер – Санкт-Петербург; Санкт-Петербург – Волгоград – Санкт-Петербург; Санкт-Петербург – Самара – Санкт-Петербург; Санкт-Петербург – Кисловодск – Санкт-Петербург;

- маршруты третьего этапа, с даты отправления 1 июня 2014 года: Москва – Астрахань – Москва; Москва – Владикавказ – Москва; Москва – Ижевск – Москва; Москва – Новороссийск – Москва; Москва – Череповец – Москва; Москва – Пенза – Москва; Москва – Петрозаводск – Москва; Москва – Саратов – Москва; Москва – Ульяновск – Москва; Санкт-Петербург – Владикавказ – Санкт-Петербург; Санкт-Петербург – Ижевск – Санкт-Петербург; Санкт-Петербург – Новороссийск – Санкт-Петербург; Владивосток – Хабаровск – Владивосток.

Благодаря системе динамического ценообразования в 2013 году пассажиропоток в дерегулируемом сегменте перевозок по данным поездам увеличился до 3% по сравнению с 2012 годом, в то время как в остальных сегментах пассажиропоток снизился на 5%. В 2014 году пассажиропоток в дерегулируемом сегменте перевозок в поездах с динамическим ценообразованием увеличился на 13,7% по сравнению с аналогичным периодом 2013 года, а пассажиропоток в поездах дальнего следования снизился на 7,2%.

Технология динамического ценообразования на проездные документы (билеты) в дерегулируемом сегменте поездов дальнего следования заключается в том, что стоимость проездных документов устанавливается в зависимости от темпов продажи проездных документов, прогноза спроса по всем сегментам перевозки, действий конкурентов и других рыночных факторов.

Информирование потребителей о технологии динамического ценообразования на проездные документы (билеты) в дерегулируемом сегменте поездов дальнего следования осуществляется через официальный сайт ОАО «РЖД», на вокзалах. Проездные документы (билеты) на все поезда, на которые распространяется действие технологии динамического ценообразования,

поступают в продажу за 45/60 дней полными схемами (включая факультативные вагоны).

Согласно распоряжению ОАО «ФПК» от 10.04.2013 №440, тарифный интервал с учетом гибкого графика регулирования тарифов составляет от -40% до +30% к базовому тарифу.

На всех поездах «пилотного полигона» установлен режим продажи «зима+», который предусматривает возможность реализации проездных документов на всех станциях по маршруту следования поезда без применения временных и технологических ограничений.

#### *2.4. Принятие Правительством Российской Федерации Правил недискриминационного доступа к объектам инфраструктуры, используемым для размещения сетей электросвязи*

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2014 №1284 утверждены Правила недискриминационного доступа к инфраструктуре для размещения сетей электросвязи (вступили в силу 16.12.2014). Правила разработаны в соответствии с ч. 3 ст. 10 Закона о защите конкуренции и призваны предотвратить создание дискриминационных условий доступа на рынки услуг электросвязи.

Известно, что для обеспечения эффекта состязательности необходимо создать условия для входа конкурентов на рынок, то есть снизить административные и экономические барьеры доступа к нему. В условиях, когда компания, занимающая доминирующее положение, ведет деятельность на рынке с низкими барьерами входа, даже потенциальная конкуренция способствует ее добросовестному конкурентному поведению. Поэтому, чтобы создать условия для развития конкуренции, необходимо снизить барьеры входа на этот рынок.

Размещение сетей связи на объектах существующей инфраструктуры является необходимым условием для входа на рынки услуг связи, а сложности размещения – одним из серьезных барьеров, в первую очередь, экономическим.

Ожидается, что реализация Правил будет способствовать созданию благоприятных условий для появления новых игроков на рынке, расширению географии существующих и переходу рынка услуг общедоступной электросвязи из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка.

Правилами установлены:

- обязанность для субъектов естественных монополий – владельцев инфраструктуры предоставлять доступ к специальной и сопряженной инфраструктуре при наличии технологической или экономической возможности;
- обязанность субъектов естественных монополий – владельцев инфраструктуры раскрывать информацию о ее объектах, а также о заявлениях на предоставление доступа к ней;
- порядок заключения, приостановления, расторжения договора о предоставлении доступа к инфраструктуре, а также существенные условия договора;

– порядок формирования тарифа на предоставление доступа к инфраструктуре.

Правила устанавливают порядок доступа, то есть получения во временное пользование объектов специальной и сопряженной инфраструктуры. Специальные объекты инфраструктуры – это созданные или приспособленные для размещения сетей электросвязи (их отдельных элементов) объекты инфраструктуры, к которым относятся в том числе:

– сооружения связи, в том числе линейно-кабельные (за исключением кабелей связи, в том числе их части);

– здания, сооружения либо отдельные помещения в них, специально созданные для размещения сетей электросвязи (их отдельных элементов);

– столбовые и стоечные опоры.

Как правило, специальные объекты инфраструктуры находятся в собственности, распоряжении субъектов естественных монополий в сфере связи.

Сопряженные объекты инфраструктуры – это объекты инфраструктуры, в том числе созданные для целей, не связанных с оказанием услуг электросвязи, которые могут использоваться для размещения сетей электросвязи (их отдельных элементов), и к которым относятся в том числе воздушные линии электропередачи, столбовые опоры, мосты, туннели, прочие дорожные сооружения и коллекторы.

Сопряженными объектами инфраструктуры могут являться в том числе объекты транспортной, энергетической инфраструктуры.

Правилами установлены критерии наличия экономической и технологической возможности предоставления доступа:

– экономическая, а именно обеспечение возмещения экономически обоснованных затрат и необходимой прибыли владельца инфраструктуры, связанных с предоставлением доступа к инфраструктуре, за счет пользователя инфраструктуры;

– технологическая, а именно обеспечение соответствия объекта инфраструктуры технологическим требованиям и нормам инфраструктуры при предоставлении доступа к этому объекту инфраструктуры, в том числе для осуществления основной деятельности ее владельца.

Важно, что доступ к объектам сопряженной инфраструктуры при условии, что размещение сетей электросвязи (их отдельных элементов) не препятствует использованию таких объектов инфраструктуры по прямому назначению, также обеспечивает безопасность функционирования этих объектов инфраструктуры.

Технологические нормы и требования к объектам инфраструктуры в части размещения на них сетей связи (отдельных элементов) устанавливаются Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации – для специальной инфраструктуры; федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере, по согласованию с Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации – для сопряженной инфраструктуры.



Правилами установлены перечень информации, которую владелец инфраструктуры размещает в открытом доступе, перечень информации, предоставляемой владельцем инфраструктуры по запросу, а также порядок размещения и предоставления такой информации.

Также для владельца инфраструктуры установлена обязанность вести реестр заявлений о доступе к инфраструктуре и публиковать его в открытом доступе. Информация должна раскрываться в соответствии с формами, утверждаемыми приказом ФАС России.

Государственный контроль за соблюдением требований, определенных Правилами, осуществляется ФАС России и ее территориальными органами в порядке, определенном Законом о защите конкуренции.

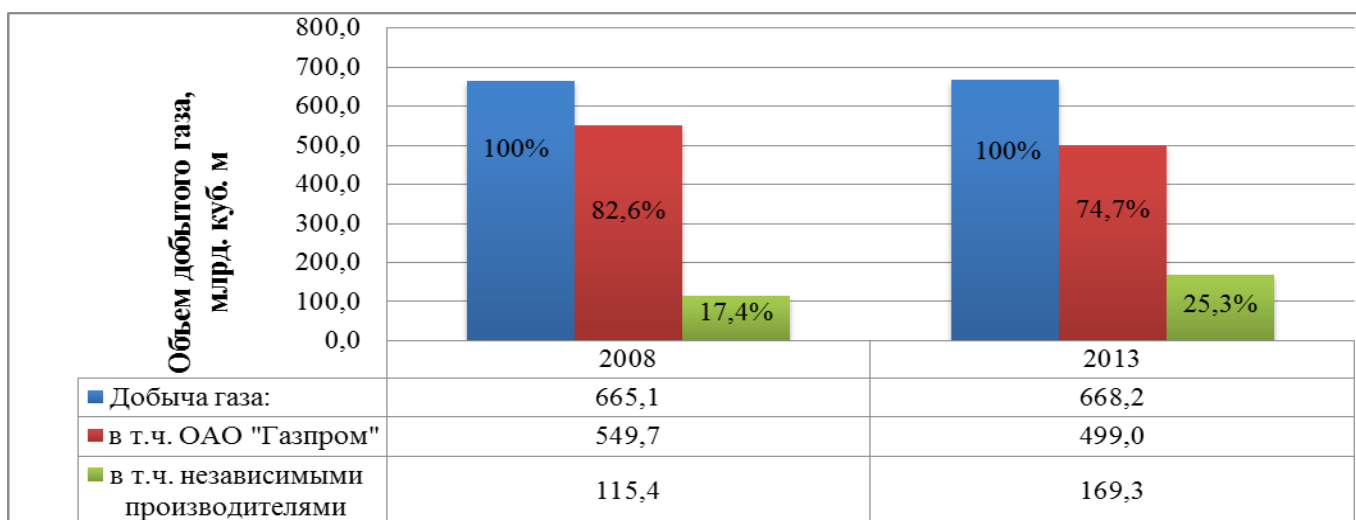
Правила создают условия для недискриминационного доступа на рынки услуг связи, тем самым обеспечивая решение важнейших аспектов развития рынков. В их числе – создание недискриминационных и прозрачных условий доступа на рынок, снижение инвестиционных рисков, сокращение затрат на строительство и эксплуатацию сетей связи, создание условий для увеличения степени проникновения современных услуг связи на территории Российской Федерации.

## 2.5. Развитие рынка природного газа

В настоящее время рынок природного газа в Российской Федерации является высококонцентрированным и отличается сравнительно неразвитой конкурентной средой. Основной хозяйствующий субъект на данном рынке – группа лиц ОАО «Газпром» – добывает более 70% (см. рис. 2.1) и реализует конечным потребителям более 57% (см. рис. 2.2) природного газа.

Рисунок 2.1.

Добыча природного газа в 2008–2013 гг.

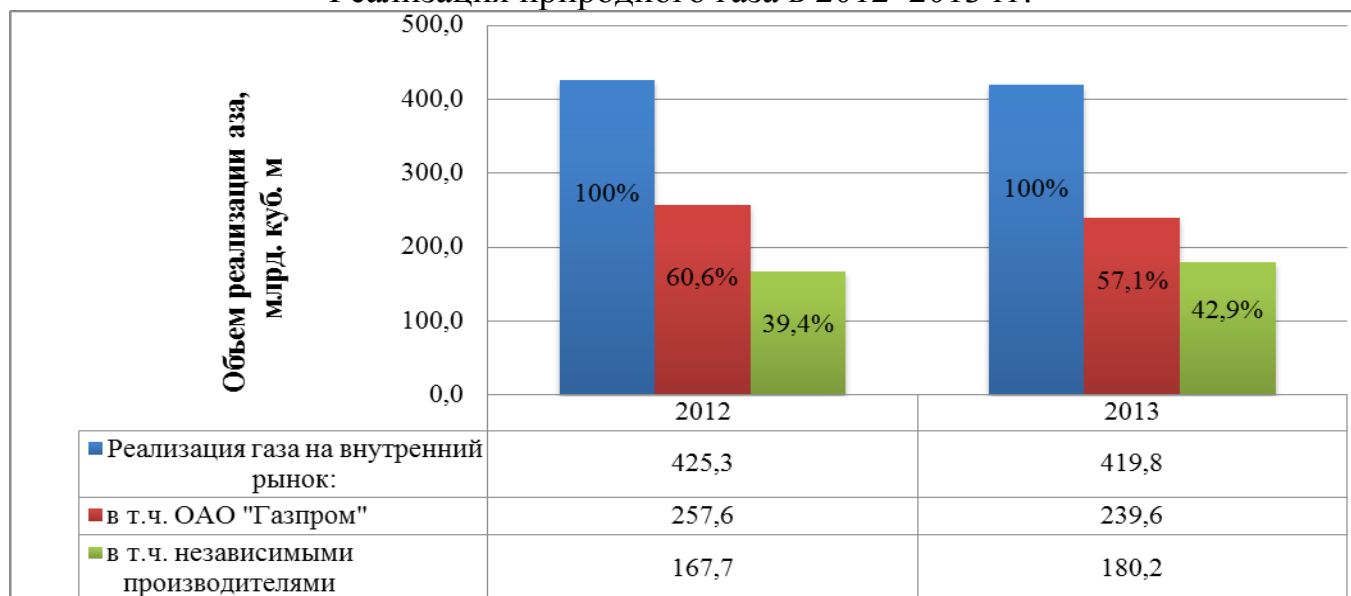


Стратегия консолидации газодобывающих активов путем получения контроля над независимыми компаниями, осуществляющими добычу газа, а также получения лицензий на разработку новых месторождений привела к тому, что ОАО «Газпром» пользуется доминирующим влиянием на рынке природного газа в

Российской Федерации. Кроме того, ОАО «Газпром» является собственником основной российской газотранспортной системы, что позволяет ему контролировать доступ независимых организаций к магистральным газопроводам и ограничивать их возможность наращивать долю реализации газа в общероссийском масштабе.

Рисунок 2.2.

Реализация природного газа в 2012–2013 гг.



Для изменения сложившейся на рынке природного газа ситуации ФАС России разработан проект 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». Проект направлен на оптимизацию существующей системы доступа организаций к магистральным газопроводам и вводит понятие «свободной мощности магистрального газопровода». Это создает равные условия доступа к мощностям магистральных газопроводов и должно упростить доступ потребителей к магистральным газопроводам.

Важным отличием проекта от существующего Постановления Правительства Российской Федерации от 14.07.1997 №858 «Об обеспечении доступа независимых организаций к газотранспортной системе Российского акционерного общества «Газпром» является распространение его действия на все магистральные газопроводы, находящиеся на территории Российской Федерации, а не только газопроводы ОАО «Газпром». При этом все организации, занимающиеся транспортировкой газа по магистральным газопроводам, будут находиться в равных условиях. Помимо этого, проектом вводятся также Правила подключения (технологического присоединения) к магистральным газопроводам, которые позволят облегчить подключение для независимых хозяйствующих субъектов.

Кроме того, ФАС России ведет работу над проектом постановления Правительства Российской Федерации «Об обеспечении недискриминационного

доступа к газораспределительным сетям в Российской Федерации» Этот документ предусматривает отмену действующего постановления Правительства Российской Федерации от 24.11.1998 №1370 «Об утверждении положения об обеспечении доступа организаций к местным газораспределительным сетям». Он призван оптимизировать существующую систему доступа организаций к газораспределительным сетям, обеспечивающим поставку газа до конечных потребителей, уточнить определение свободной мощности газораспределительных сетей и создать равные условия доступа к указанным мощностям для организаций группы лиц ОАО «Газпром» и независимых организаций. Введение данного принципа позволит упростить доступ потребителей к газораспределительным сетям.

При этом предусматривается введение существенных условий договора об оказании услуг по транспортировке газа. Это необходимо для того, чтобы нормативно закрепить основные положения договора и тем самым исключить возможные случаи дискриминации независимых от собственников газораспределительных сетей потребителей услуг по транспортировке газа путем предъявления необоснованных требований со стороны организаций, осуществляющих транспортировку газа по газораспределительным сетям.

Помимо этого, в целях эффективной реализации функций государственного контроля (надзора) ФАС России был разработан и вступил в силу приказ от 07.04.2014 №231/14 «Об утверждении форм, сроков и периодичности раскрытия информации субъектами естественных монополий, оказывающими услуги по транспортировке газа по трубопроводам». Этот документ направлен на повышение прозрачности предоставления информации субъектами естественных монополий, оказывающими услуги по транспортировке газа по трубопроводам. Так, приказом были установлены новые формы и сроки раскрытия информации субъектами естественных монополий, оказывающими услуги по транспортировке газа по трубопроводам.

В рамках исполнения протокола Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности от 04.07.2014 ФАС России создала Рабочую группу по вопросам организованной торговли природным газом. При ее участии разработан и утвержден План мероприятий, направленный на развитие биржевой торговли природным газом. В результате 24.10.2014 состоялись первые биржевые торги газом на Санкт-Петербургской международной товарно-сырьевой бирже (ЗАО «СПбМТСБ»). По итогам первого дня торгов было заключено семь договоров на 14 500 тыс. куб. м. газа (на сумму 38 161,9 тыс. руб.).

Разработан проект совместного приказа ФАС России и Минэнерго России «Об утверждении минимальной величины продаваемого на бирже природного газа и требований к биржевым торгам, в ходе которых заключаются сделки с природным газом, хозяйствующим субъектам, занимающим доминирующее положение на соответствующем товарном рынке». В этом документе ФАС России предложила привязать минимальную величину продаваемого на бирже природного газа к уровню его добычи как к наиболее стабильной величине, не подверженной

изменениям от объема экспортных поставок газа, который может существенно меняться в связи с экономическими и политическими факторами влияния.

При этом ФАС России в процессе формирования внебиржевого индекса цен на природный газ разработала проект изменений в Постановление Правительства РФ 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», в части включения природного газа в перечень товаров, информация о внебиржевых договорах в отношении которых предоставляется для регистрации на биржу.

Помимо этого, 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 за российскую валюту.

Кроме того, ФАС России совместно с Центральным Банком и ЗАО «СПбМТСБ» разработали План мероприятий, направленный на дальнейшее развитие биржевых торгов газом на 2014–2015 гг. В соответствии с этим документом антимонопольный орган производит доработку технологий биржевых торгов газом (в том числе, обеспечения биржевой торговли газом на декаду и на сутки вперед), а также планирует организовать мероприятия по расширению состава участников торгов и увеличению объемов продаж природного газа на организованных торгах.

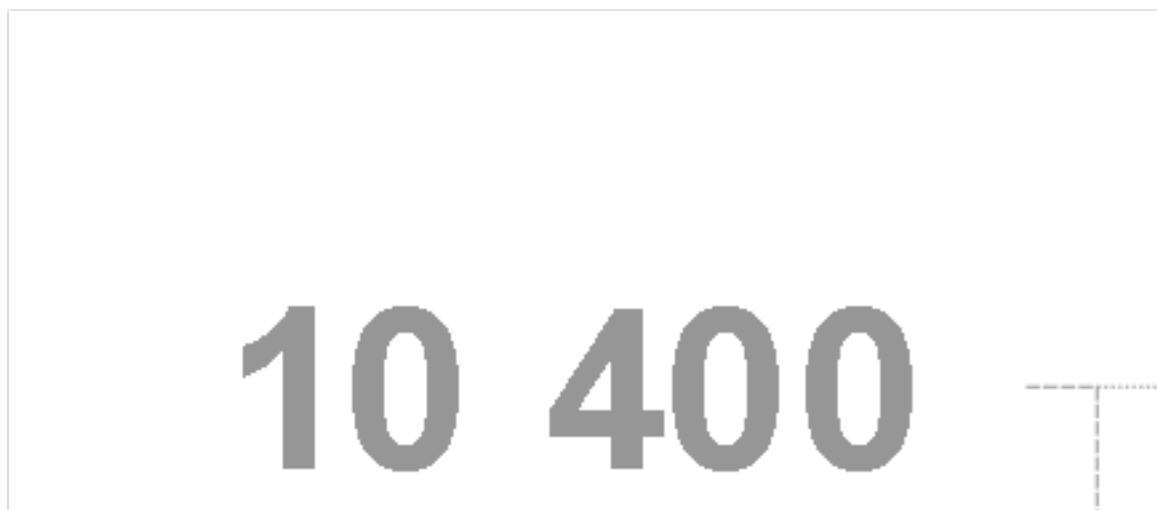
### 3. Анализ практики применения антимонопольного законодательства в Российской Федерации

#### 3.1. Итоги деятельности ФАС России по антимонопольному контролю

##### 3.1.1. Выявленные нарушения антимонопольного законодательства

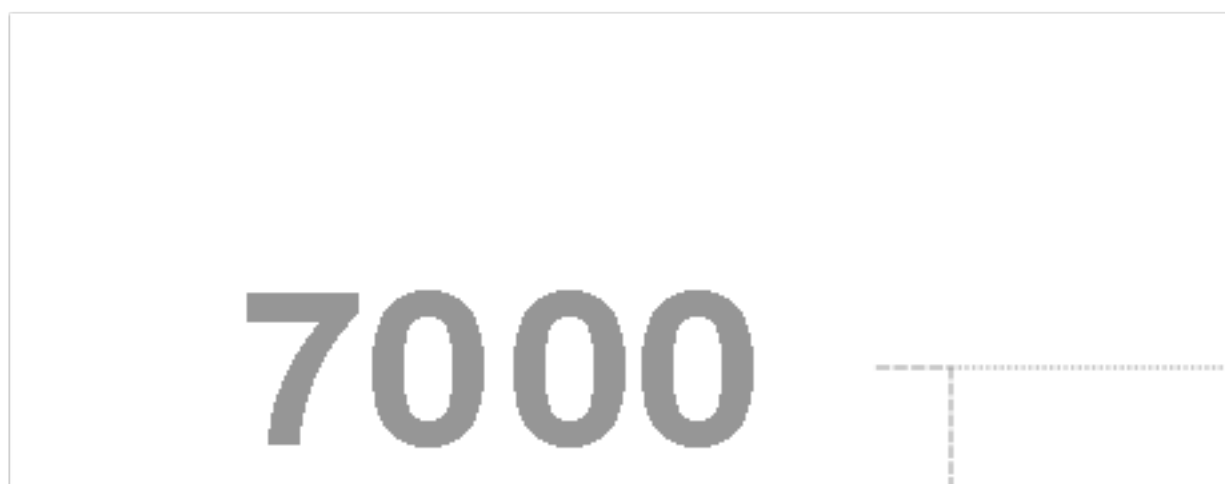
Число выявленных антимонопольными органами в 2014 году нарушений антимонопольного законодательства незначительно (на 1,3 %) выросло по сравнению с предыдущим периодом. Динамика количества выявленных нарушений в 2010 – 2014 годах представлена на рисунке 3.1.

Рисунок 3.1.



Динамика выявления основных видов нарушений антимонопольного законодательства представлена на рисунке 3.2.

Рисунок 3.2.



На протяжении 2010 – 2014 гг. прослеживается тенденция к увеличению числа выявленных нарушений статьи 10 Закона о защите конкуренции. В 2014 г. выявлено 3967 случаев злоупотребления доминирующим положением, что на 17 % больше, чем в 2013 г.

Отметим изменение существовавшей в 2010 – 2013 гг. тенденции к увеличению числа выявленных случаев нарушения статьи 14 Закона о защите конкуренции (недобросовестная конкуренция). В 2014 г. число выявленных нарушений по данной статье уменьшилось, составив 864 или почти 94 % от числа выявленных случаев недобросовестной конкуренции в 2013 г.

Данные рисунка 3.2 демонстрируют наметившуюся с 2012 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 2012 г. выявлено 187 нарушений, в 2013 г. – 204 (увеличение на 9 %), а в 2014 г. – 244 (увеличение почти на 20 %). Очевидно, это связано с особым вниманием со стороны антимонопольных органов к подобным нарушениям в связи с их высокой общественной опасностью.

В 2014 г. продолжилась тенденция к уменьшению количества выявленных нарушений со стороны органов власти (ст.ст. 15, 16, 17, 17.1, 18, 19-21, 25 Закона о защите конкуренции): с 4681 в 2013 г. до 4638 в 2014 г.

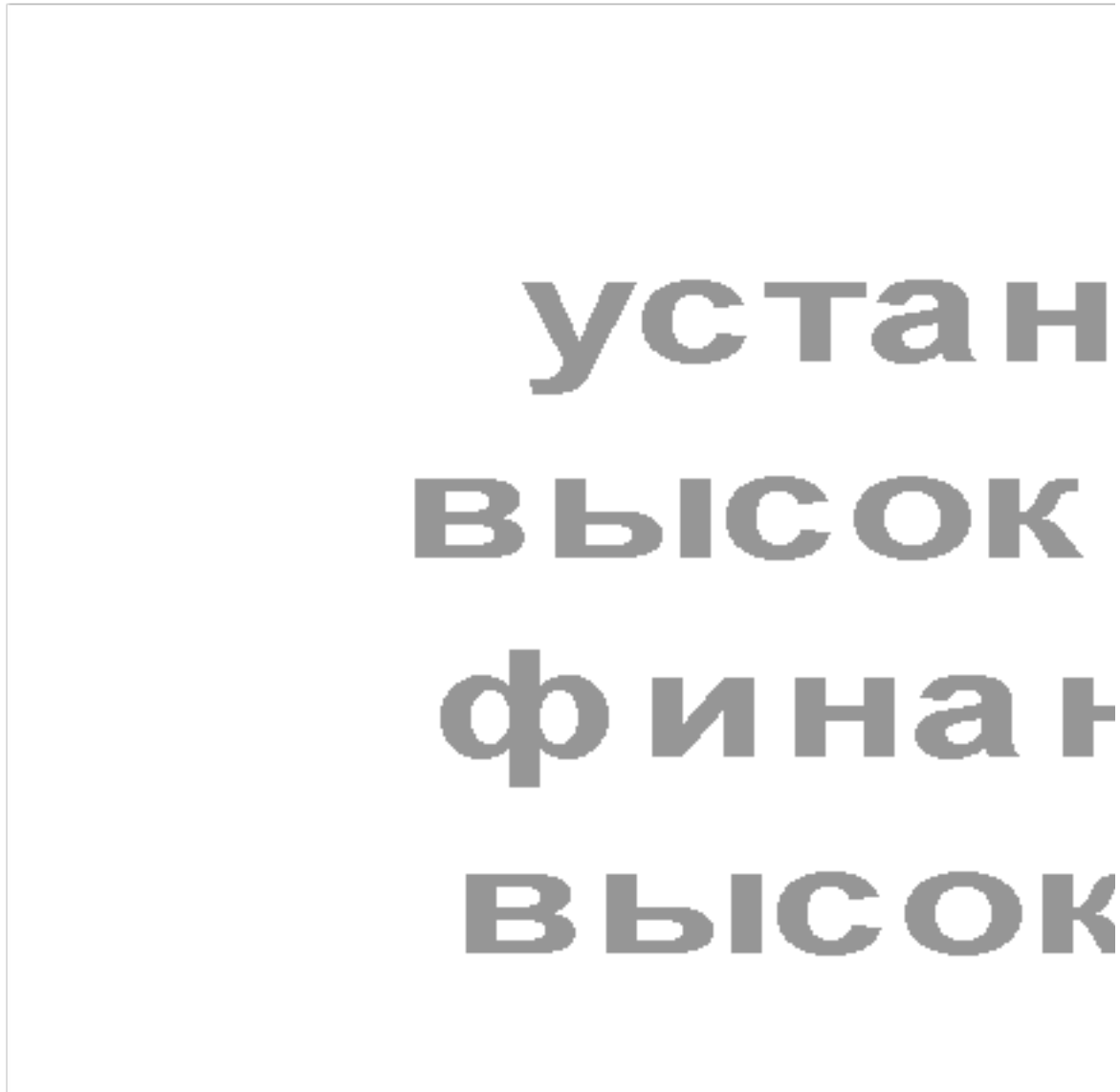
Антимонопольные органы активно выявляют случаи злоупотребления хозяйствующими субъектами доминирующим положением (статья 10 Закона о защите конкуренции). На рисунке 3.3 показана динамика структуры нарушений статьи 10 Закона о защите конкуренции по составам нарушений. Обращает внимание увеличение на 22 % в 2014 г. числа выявленных случаев навязывания невыгодных условий договора.

Среди хозяйствующих субъектов, совершивших такие нарушения, существенна доля субъектов естественной монополии. В 2014 г. их доля среди хозяйствующих субъектов – нарушителей статьи 10 Закона о защите конкуренции составила почти 70 %. Динамика доли субъектов естественных монополий в общем количестве нарушителей статьи 10 Закона о защите конкуренции отображена на рисунке 3.3.

При осуществлении государственного антимонопольного контроля антимонопольные органы активно используют предупреждения и предостережения – институты, введенные в антимонопольное законодательство «третьим антимонопольным пакетом»<sup>43</sup>. Рисунок 3.5 отобразил существенный рост количества выданных в 2014 г. предупреждений по сравнению с данными за 2013 г. – на 30%. Общий прирост выданных в 2014 г. предостережений и предупреждений составил 28%.

---

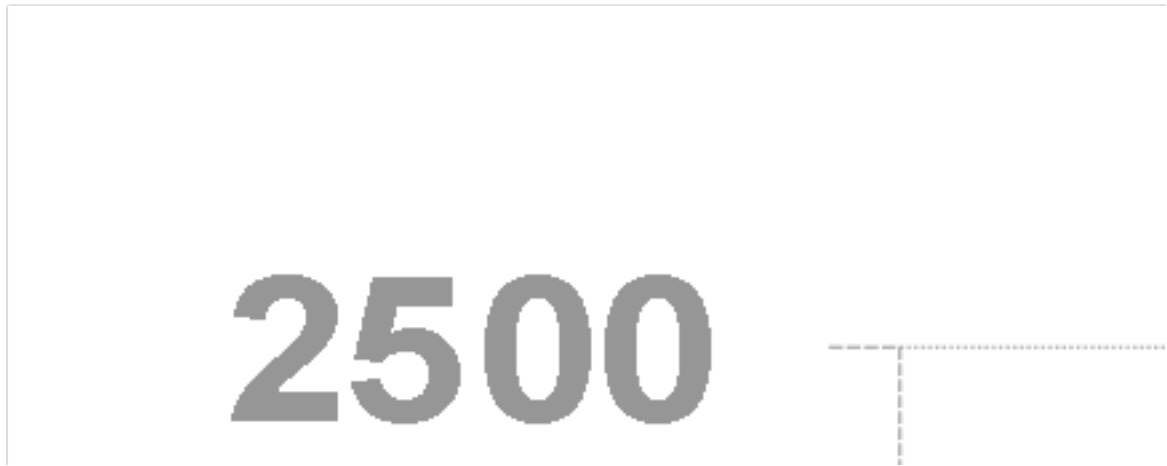
<sup>43</sup> Федеральный закон от 06.12.2011 № 401-ФЗ, вступивший в силу 6 января 2012 г.



Динамика доли субъектов естественных монополий в общем количестве нарушителей ст. 10 Закона о защите конкуренции



Рисунок 3.5.  
Динамика выдачи предупреждений и предостережений за 2012-2014 годы



### ***3.1.2. Результаты контроля за экономической концентрацией***

В сфере государственного контроля за экономической концентрацией продолжается тенденция снижения числа рассмотренных ходатайств и уведомлений, вызванная изменениями, внесенными в антимонопольное законодательство. В то время как количество рассмотренных в 2014 г. ходатайств составляет 85 % ходатайств, рассмотренных в 2013 г., количество рассмотренных в 2014 г. уведомлений уменьшилось по сравнению с предыдущим периодом почти в 5 раз. Динамика количества рассмотренных в течение 2009 – 2014 гг. ходатайств и уведомлений отображена на рисунке 3.6.

Рисунок 3.6.





### 3.2. Контроль за ограничивающими конкуренцию соглашениями

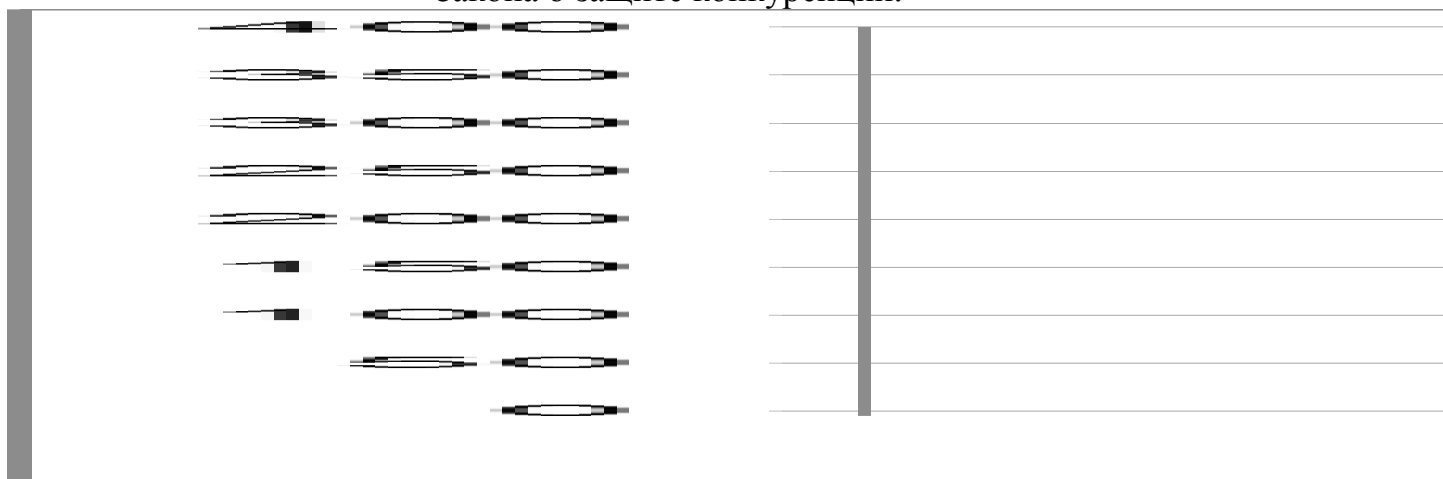
#### 3.2.1. Контроль за ограничивающими конкуренцию соглашениями, согласованными действиями хозяйствующих субъектов

Анализ ведомственной статистики ФАС России за 2014 год по статьям 11, 11.1 Закона о защите конкуренции позволяет сделать следующие выводы:

Количество решений о нарушении антимонопольного законодательства по статьям 11, 11.1 Закона о защите конкуренции увеличилось на 18% (рис. 3.7). При этом доля дел по согласованным действиям практически не изменилась и составляет 1,6 % от общего числа дел по ст. 11, 11.1 Закона о защите конкуренции.

Рисунок 3.7.

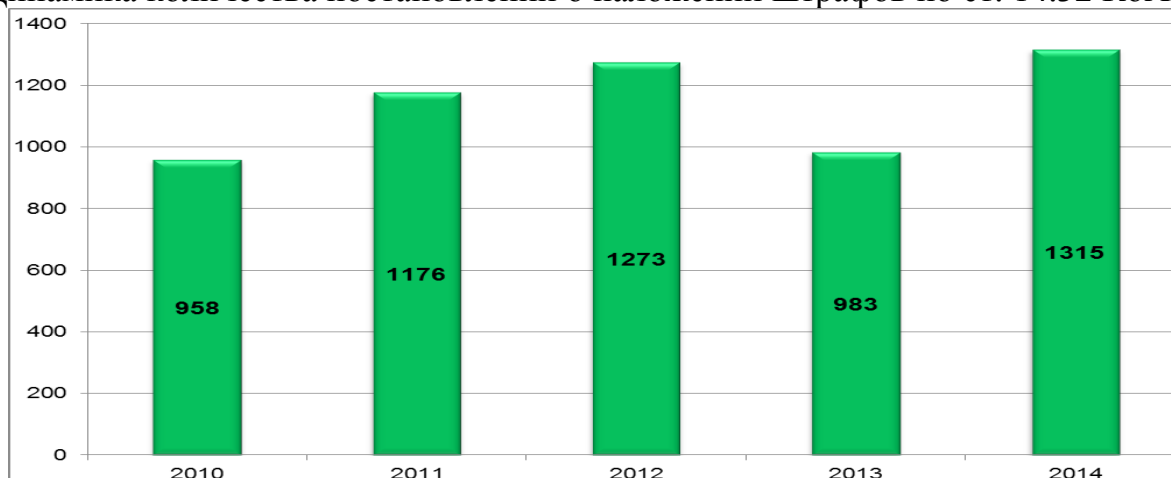
Количество нарушений антимонопольного законодательства по статьям 11, 11.1 Закона о защите конкуренции.



Количество постановлений о наложении штрафа по ст. 14.32 КоАП выросло на 25% (Рис. 3.8). Рост числа постановлений о наложении штрафа является следствием роста числа решений о нарушении антимонопольного законодательства.

Рисунок 3.8.

Динамика количества постановлений о наложении штрафов по ст. 14.32 КоАП.



Сумма штрафов, наложенных по ст. 14.32 КоАП снизилась на 20 % (Рис. 3.9). При этом сумма штрафов, наложенных территориальными органами, составила 2.41 млрд. рублей и впервые превысила более чем в два раза сумму штрафов наложенных Центральным аппаратом ФАС России.

Рисунок 3.9.

Динамика сумм штрафов, наложенных по ст. 14.32 КоАП (в млрд. рублей)



В 2014 г. ФАС России успешно противодействовала ограничивающим конкуренцию соглашениям, о чём свидетельствует принятие решений по следующим делам о нарушении антимонопольного законодательства.

#### **Примеры дел:**

*Дело «Красноказарменная».* 5 сентября 2014 года ФАС России признала федеральное казённое учреждение «Центральная войсковая комендатура по материально-техническому обеспечению ГКВВ МВД России» нарушившим Закон о защите конкуренции путём создания для определённого круга компаний преимущественных условий участия в торгах и запросах котировок.

ФАС России также установила факт заключения и реализации устного антиконкурентного соглашения между ООО «Глобал Строй», ООО Компания «Монолит» и ООО «СК Возрождение», которое привело к поддержанию цены на торгах, проведённых ФКУ «Центральная войсковая комендатура по материально-техническому обеспечению ГКВВ МВД России». Общая сумма контрактов, заключённых с компаниями-нарушителями, превысила 240 млн. рублей.

Материалы дела о нарушении антимонопольного законодательства были переданы в правоохранительные органы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела в отношении сотрудников ООО «Глобал Строй», ООО Компания «Монолит», ООО «СК Возрождение» по признакам состава преступления, предусмотренного пунктами «а», «в» части 2 статьи 178 Уголовного Кодекса Российской Федерации.

*Дело «Пожарная сигнализация».* 19 сентября 2014 г. ФАС России признала ЗАО «Аргус-Спектр» и его 68 региональных дилеров нарушившими Закон о защите конкуренции. Нарушение выразилось в заключении хозяйствующими субъектами недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации «вертикальных» соглашений путём согласования минимальной цены перепродажи продукции на товарных рынках, а также в участии ЗАО «Аргус-Спектр» и его дилеров в этих соглашениях в 2011 – 2014 годах.

Предметом запрещённых «вертикальных» соглашений, в отношении которых были согласованы минимальные цены для перепродажи продукции производства ЗАО «Аргус-Спектр», являлись приборы внутриобъектовых радиоканальных систем пожарной сигнализации и объектовые радиостанции, предназначенные для передачи сигнала о пожаре с социально значимых объектов (детских садов, школ, больниц, интернатов, высших и средних учебных заведений) на пультах пожарной охраны системы МЧС России.

МЧС России с учётом проведённого ФАС России в рамках дела о нарушении антимонопольного законодательства анализа состояния конкуренции на товарных рынках специализированного противопожарного оборудования инициированы изменения в законопроект о внесении изменений в Технический регламент о пожарной безопасности (Федеральный закон № 123-ФЗ от 22 июля 2008 г.) в целях устранения излишних барьеров для хозяйствующих субъектов и усиления мер пожарной безопасности.

*Дело «Дороги – Енисей».* ФАС России признала ООО «Восток», ООО «Дороги Сибири», ОАО «ДЭП № 364», ОАО «ДЭП № 363» и ИП Оганесян В. В. нарушившими Федеральный закон «О защите конкуренции» путём заключения антиконкурентного соглашения (картеля) и участия в нём.

Антиконкурентное соглашение было реализовано на шести открытых электронных аукционах по содержанию (строительству и ремонту) автомобильной дороги М-54 «Енисей» от Красноярска через Абакан, Кызыл до границы с Монголией. Общая сумма государственных контрактов, заключённых по результатам проведения данных аукционов, составила 1,86 млрд. рублей. Материалы о привлечении виновных лиц к уголовной ответственности по ст. 178 УК РФ направлены в МВД России. В отношении хозяйствующих субъектов возбуждены дела об административных правонарушениях.

*Дело «Дороги – Ставрополь».* Ставропольским управлением ФАС России ГУП СК ДЭСУ-2 им. В. И. Демидова, ГУП «Буденновское МДРСУ», ГУП «Ипатовское ДРСУ», ГУП «Кировское МДРСУ», ГУП «Минераловодское ДРСУ» и ГУП «Труновское МДРСУ» были признаны нарушившими п.п. 2, 3 ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции с целью поддержания цены и раздела лотов на 6 аукционах на право выполнения работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог. Реализация данного соглашения позволила каждому его участнику выиграть «свой» аукцион с текущим снижением начальной (максимальной) цены контракта на 1%. В случае, если в торгах участвовали

независимые хозяйствующие субъекты, снижение начальной цены происходило на 10 – 20%.

На участников картеля наложены административные штрафы на общую сумму более 1 миллиарда рублей. Сумма начальных (максимальных) цен контрактов по данным аукционам составляет 1,7 млрд рублей, а размер ущерба, причинённого государству от деятельности картеля, оценивается в сотни миллионов рублей.

### *3.2.2. Пресечение картелей и иных антиконкурентных соглашений при добыче и реализации водных биологических ресурсов*

Среди природных ресурсов, играющих важную экономическую и социальную роль, особое место занимают водные биологические ресурсы, в первую очередь, рыбные ресурсы. Согласно п. 1 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. N 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» одним из основных принципов законодательства является учет значения водных биоресурсов **как основы жизни и деятельности человека**. В целях реализации положений данного Федерального закона был издан ряд нормативных актов, например, Постановление Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2013 г. N 380 "Об утверждении Положения о мерах по сохранению водных биологических ресурсов и среды их обитания". 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 относит «добычу (вылов) водных биологических ресурсов» **к стратегическим видам деятельности**.

Состояние запасов водных биоресурсов, эффективное управление ими имеют стратегическое значение для развития экономики Российской Федерации. Рыбная промышленность в ряде регионов (Приморском крае, Камчатской, Сахалинской, Мурманской, Астраханской, Калининградской областях) является ведущей отраслью. При этом в районах Крайнего Севера и Дальнего Востока рыбохозяйственная деятельность зачастую является основным источником жизни населения.

Распределение вылова рыбы и нерыбных объектов среди 14 ведущих стран мира показывает, что мировое лидерство по этому показателю принадлежит Китаю. При этом Россия в 1990-1991 годах в мировой рыболовной иерархии занимала по общему вылову 2-3 место, а в настоящее время она сместилась на 8 место. Снижение показателей вылова России произошло в результате многих негативных факторов с которыми столкнулась рыбопромысловая отрасль нашей страны с момента развала СССР. Одним из таких факторов является слабое развитие конкуренции на рынке добычи и реализации водных биологических ресурсов. Ярким примером является выявленный ФАС России в 2012 году картель на рынке добычи минтая и реализации продукции из него.

*Дело «Минтай».* В ходе рассмотрения дела «Минтай» было установлено, что заключившие антиконкурентное соглашение российские добытчики минтая фактически находились под контролем китайских компаний, которые направляли значительную часть выловленной рыбы за пределы Российской Федерации.

Решением ФАС России по делу «Минтай» установлены такие нарушения, как заключение и участие в соглашении, которое могло привести к установлению или поддержанию цен и привело к сокращению производства товаров (минтай и продукты его переработки), а также координация Некоммерческой организацией «Ассоциация добытчиков минтая» экономической деятельности хозяйствующих субъектов, которая привела к сокращению производства товаров. К созданию «Ассоциации» были причастны иностранные компании.

Нарушение антимонопольного законодательства выразилось в том, что хозяйствующие субъекты - конкуренты, осуществляющие деятельность на рынке оптовой реализации минтая и продуктов его переработки в границах Российской Федерации, реагируя на компенсацию воздействия роста общего допустимого улова водных биоресурсов на цену на минтай и продукцию из него договорились о регулировании объемов вылова и поставки продукции на рынки с целью искусственного поддержания цен на нее.

Для координации деятельности «минтаевого картеля» его участниками была создана Некоммерческая организация «Ассоциация добытчиков минтая».

В 2014 году судами 3 инстанций подтверждено решение ФАС России по делу «Минтай». Выводы судов будут иметь прецедентное значения для рассмотрения дел этой категории.

Прогрессивным можно назвать подход судов к оценке представленных антимонопольным органом доказательств. Согласно статьям 25, 45 Закона о защите конкуренции в качестве доказательств при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольным органом рассматриваются документы, сведения, объяснения, информация в письменной и устной форме, включая служебную переписку в электронном виде.

Поскольку рассматриваемые действия являются незаконными (неправомерными), то в законодательстве не определено и не может быть определено, какие доказательства их подтверждают, а также не установлены и не могут быть установлены требования к форме подтверждающих документов.

Статья 75 АПК РФ не исключает, а статья 89 названного Кодекса прямо допускает представление в суд любых документов и материалов в качестве доказательств, если они содержат сведения об обстоятельствах, имеющих значение для правильного разрешения спора. Такие документы и материалы могут содержать сведения, зафиксированные как в письменной, так и в иной форме.

Достаточность доказательств в каждом конкретном случае должна определяться индивидуально на основе оценки всей совокупности факторов. Доказывание наличия и фактической реализации антиконкурентного соглашения

между хозяйствующими субъектами осуществляется на основании всестороннего изучения и оценки всех обстоятельств дела, а также всей совокупности доказательств, в том числе фактов встреч конкурентов, переписки, результатов проверок, анализа поведения обществ в рамках предпринимательской деятельности, с учетом принципов разумности и обоснованности.

*Дело «Крабовые аукционы».* 10 февраля 2014 года ФАС России признала Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство) и его Приморское территориальное управление нарушившими статью 16 Закона о защите конкуренции путём заключения антиконкурентного соглашения с участниками аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи краба в Приморье в 2012 году.

Участники данных аукционов ООО «Акваресурс-ДВ», ООО «Тайфун» и ООО «Комета» были признаны нарушившими статью 11 Закона о защите конкуренции. По материалам, предоставленным ФАС России в Следственное управление Следственного комитета РФ по Приморскому краю, было возбуждено три уголовных дела, в том числе, по признакам преступления, предусмотренного статьёй 178 Уголовного кодекса Российской Федерации («Недопущение, ограничение или устранение конкуренции»).

Примечательно, что Приморское территориальное управление Росрыболовства заключило с упомянутым выше ООО «Акваресурс-ДВ» и рядом других компаний не одно антиконкурентное соглашение – это было установлено ФАС России при рассмотрении следующего дела.

*Дело «Конкурс 5/12».* Приморским территориальным управлением Росрыболовства во второй половине 2012 года был проведён конкурс на право заключения договоров о предоставлении рыбопромысловых участков для осуществления товарного рыбоводства в отношении водных биологических ресурсов внутренних морских вод Российской Федерации и территориального моря Российской Федерации в Приморском крае.

Иными словами, в результате проведения данного конкурса должно было быть решено, какие компании получают рыбопромысловые участки для товарного рыбоводства в Приморском крае. Однако, как показало рассмотрение дела ряд компаний-участников конкурса и его заказчик – Приморское территориальное управление Росрыболовства – вступили в соглашение, которое ограничило конкуренцию при распределении рыбопромысловых участков.

Помимо Приморского управления Росрыболовства, антимонопольное законодательство нарушили ООО «Аква-культура», ООО «Акваресурс-ДВ», ООО «Прибрежный лов», ООО «Морской бриз», ООО «Алеут Восток», ООО «Зарубинская база флота», ООО «Хасан рыба», ООО «Моревод» и ООО «О.В.К.».

Конкурсная документация разрабатывалась Приморским территориальным управлением Росрыболовства таким образом, чтобы была обеспечена победа именно этих компаний, а при проведении самих торгов предложения конкурентов

данных компаний оценивались конкурсной комиссией заказчика с использованием заниженных коэффициентов (с помощью выставления предусмотренных конкурсной документацией коэффициентов сопоставлялись заявки участников).

Ущерб от противоправных действий участников картеля оценивается в сумму более 900 млн. рублей.

Приморскому территориальному управлению Росрыболовства, ООО «Аквакультура», ООО «Акваресурс-ДВ», ООО «Прибрежный лов», ООО «Морской бриз», ООО «Алеут Восток», ООО «Зарубинская база флота», ООО «Хасан рыба», ООО «Моревод» и ООО «о.в.к.» выданы предписания об устранении последствий нарушения антимонопольного законодательства.

Материалы дела о нарушении антимонопольного законодательства были переданы Федеральной антимонопольной службой в Следственное управление Следственного комитета Российской Федерации по Приморскому краю для решения вопроса о возбуждении уголовного дела по признакам нарушения статей 178 («Недопущение, ограничение или устранение конкуренции»), 285 («Злоупотребление должностными полномочиями»), 286 («Превышение должностных полномочий») Уголовного кодекса Российской Федерации.

В ходе привлечения участников антиконкурентного соглашения к административной ответственности был выявлен ряд проблем.

При назначении административного штрафа в отношении данных компаний следует руководствоваться редакцией ст. 14.32 КоАП, введённой Федеральным законом от 6 декабря 2011 г. № 404-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (начало действия редакции КоАП – 7 января 2012 г.). В соответствии с внесёнными данным законом изменениями в качестве санкции в статье 14.32 КоАП предусмотрен штраф, исчисляемый от 0,1 до ½ начальной стоимости предмета торгов.

Таким образом, штраф в отношении компаний должен рассчитываться, исходя из начальной стоимости предмета Конкурса. Однако конкурсная документация не предусматривала установления начальной стоимости для торгов. Предлагаемый участником конкурса размер платы за предоставление рыбопромыслового участка является только одним из критериев оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе. В конкурсной документации не установлено минимального размера такой платы для участников конкурса.

Исходя из вышеизложенного, теоретически возможны следующие варианты расчёта административных штрафов для указанных юридических лиц.

Расчёт штрафа может быть произведён, исходя из размера суммы расходов правонарушителя на приобретение товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение.

В рассматриваемом случае в качестве таких расходов может быть принят размер платы за предоставление рыбопромысловых участков, т. е. размер платы по контрактам, которые были заключены победителями по лотам.

Расчёт штрафа мог быть произведён исходя из того, что компания-правонарушитель является «монопродуктовой», если бы компании отвечали необходимым критериям и имели соответствующую выручку.

Невозможность применения ни одной из альтернативных санкций ст. 14.32 обуславливает наложение на компании минимального штрафа в размере 100 000 рублей, что совершенно не отражает степень общественной опасности совершенного правонарушения.

Антимонопольный орган активно пресекал картели в сфере добычи и реализации водных биологических ресурсов и в результате международных расследований, примером чему может служить следующее дело.

*Дело «Вьетнам».* Некоммерческая организация «Ассоциация производственных и торговых предприятий рыбного рынка» (в которую входят российские компании-импортёры) и Управленческий комитет по экспорту пангасиуса на российский рынок (созданный вьетнамским Министерством сельского хозяйства и развития деревни) в 2010 году достигли соглашения, определявшего условия импорта филе пангасиуса мороженого (90% мирового производства которого сосредоточено во Вьетнаме) в Российскую Федерацию.

С помощью антиконкурентного соглашения была введена система дифференциации покупателей филе пангасиуса (российских компаний), определён их состав, установлены цены, условия оплаты ими товара и его объёмы.

Своими действиями Ассоциация производственных и торговых предприятий рыбного рынка и вьетнамский Управленческий комитет по экспорту пангасиуса на российский рынок создали барьер входа на товарный рынок филе пангасиуса мороженого, произведённого во Вьетнаме, на рынок Российской Федерации, в связи с чем, например, к концу 2012 года объёмы импорта пангасиуса из Вьетнама снизились по сравнению с 2008 годом в 5 раз.

К моменту вынесения решения по данному делу в июне 2014 года по результатам обращения ФАС России в государственные органы Вьетнама Управленческий комитет по экспорту пангасиуса на российский рынок был ликвидирован.

### *3.2.3. Контроль за ограничивающими конкуренцию соглашениями, согласованными действиями с участием органов государственной власти и местного самоуправления*

Анализ ведомственной статистики за 2014 год позволяет сделать вывод, что количество решений о нарушении ст. 16 Закона о защите конкуренции значительно (на 17,2%) снизилось (см. рис.3.10). Подобная динамика наблюдается



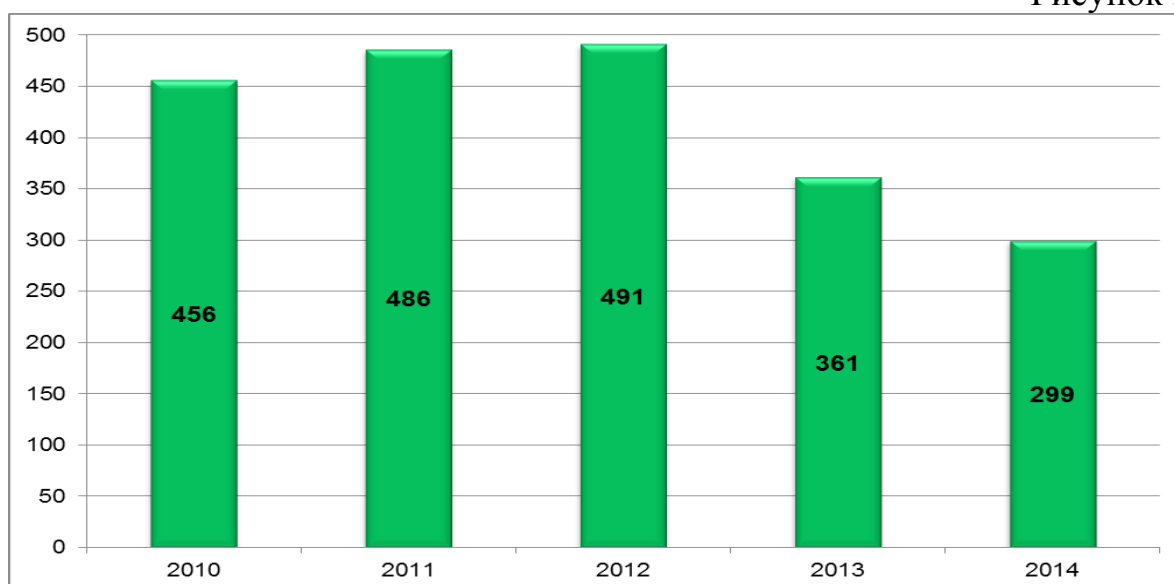
с 2013 года (за период с 2013 года снижение на 39,2 %). Это, прежде всего, связано со снижением числа дел с неверной и избыточной квалификацией.

**Пример значимого дела:**

*Дело «Минтранс».* ФАС России признала нарушившими ст. 16 Закона о защите конкуренции Министерство транспорта Российской Федерации и Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Московский государственный университет путей сообщения».

В ходе рассмотрения дела установлено, что победа МИИТ в конкурсе на право заключения контракта на разработку научно обоснованных предложений по созданию системы подготовки специалистов в области обеспечения транспортной безопасности с учетом специфики различных видов транспорта, была обеспечена путем привлечения МИИТ к разработке технического задания (т. е. представления МИИТ преимущественных условий участия в Конкурсе), выставления победителю высоких оценок, а также выставления заявкам других участников Конкурса необоснованно заниженных оценок.

Рисунок 3.10..



По результатам рассмотрения дела, возбуждено дело об административном правонарушении и наложен штраф на сумму более 5 млн. рублей. Дело расследовалось в тесном взаимодействии с ФСБ и СКР.

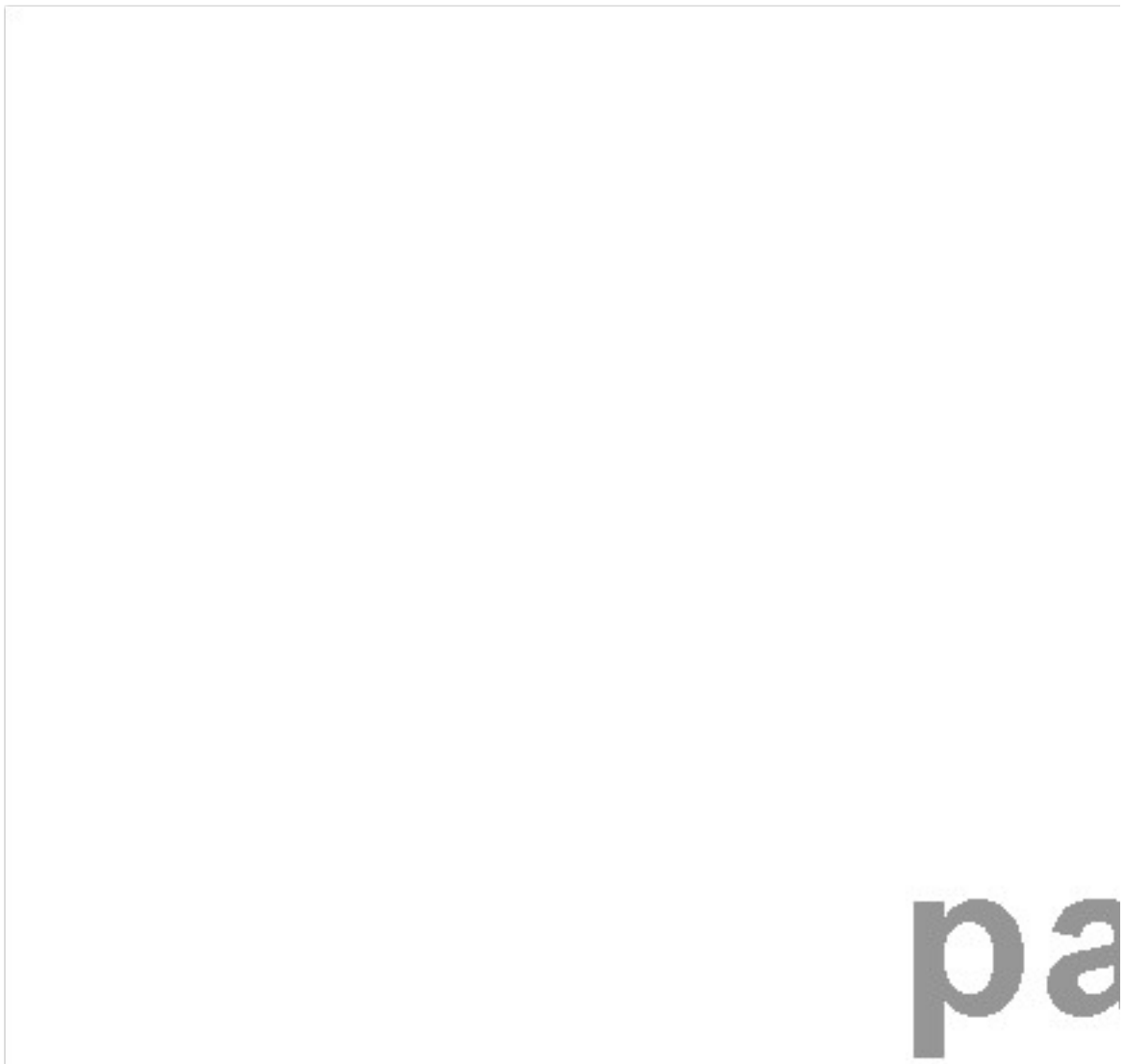
### 3.3. Противодействие недобросовестной конкуренции

В 2014 году число поступивших заявлений о фактах недобросовестной конкуренции несколько возросло на 18,8% и составило 3051 по сравнению с 2568 заявлениями в 2013 году. По результатам их рассмотрения возбуждено 984 дела о нарушении антимонопольного законодательства, что на 6 % меньше, чем в 2013 году. Кроме того, в 2014 г. антимонопольные органы возбудили 152 дела в инициативном порядке. Принято 923 решение о наличии в действиях

хозяйствующих субъектов нарушения антимонопольного законодательства. В целом по сравнению с 2013 годом в 2014 году количество выявленных случаев недобросовестной конкуренции снизилось на 6 %. Информация о нарушениях законодательства, связанных с недобросовестной конкуренцией, выявленных ФАС России в 2013 – 2014 годах, приведена на рисунке 3.11.

Приведенные данные демонстрируют более активное использование хозяйствующими субъектами имеющихся правовых инструментов защиты, что косвенно свидетельствует о повышении доверия к антимонопольным органам, несмотря на то, что фактического роста количества обоснованных заявлений, по которым приняты решения о наличии нарушения, не произошло. Обобщенные данные свидетельствуют, что в структуре рассматриваемой категории нарушений произошли несущественные изменения.

Рисунок 3.11.



Из данных рисунка 3.11 видно, что в целом соотношение выявляемых нарушений остается стабильным. Вместе с тем после резкого (на 42,8 %) роста числа случаев недобросовестной конкуренции, связанных с приобретением и использованием исключительного права на средства индивидуализации юридического лица, средств индивидуализации продукции, работ или услуг в 2013 году рост количества нарушений по этой категории дел почти остановился. Существенное снижение (на 33,3 %) отмечается в количестве случаев распространения ложных сведений. Это указывает на то, деятельность ФАС России как регулятора конкурентных отношений в сфере интеллектуальной собственности весьма востребована и эффективна. Стабильно уменьшается число фактов введения потребителей в заблуждение (на 18,7 % в 2013 году и на 12,3 % в 2014 году). В то же время не первый год растет количество случаев приобретения и использования исключительного права на средства индивидуализации юридического лица, продукции, работ или услуг, что является достаточно сложно выявляемым нарушением и свидетельствует о повышении уровня правовой грамотности субъектов, покушающихся на добросовестные отношения на рынке, и усложнении рассматриваемых антимонопольными органами дел.

Количество принятых антимонопольными органами решений в категории «прочие нарушения»<sup>44</sup> изменилось незначительно, что свидетельствует о сохранении многообразия форм недобросовестной конкуренции на рынке.

В 2014 году за нарушение статьи 14.33 КоАП РФ было вынесено 707 постановлений о наложении административных штрафов (на 4,5% меньше, чем в 2013 году) на общую сумму 70 993 тыс. руб. (снижение на 32%). Видимое снижение связано с сокращением количества дел в целом, а также замедлением роста количества дел, по которым возможно наложение «оборотного» штрафа, кроме того, растет число прекращенных дел об административных правонарушениях (102 по сравнению с 77 в 2013 году, в том числе 44 по малозначительности).

Ниже приведены примеры наиболее значимых дел по фактам недобросовестной конкуренции.

1. Дело по признакам нарушения ОАО «Мобильные ТелеСистемы» (г. Москва) абзаца первой части 1 статьи 14 Закона о защите конкуренции возбуждено по заявлению ОАО «МегаФон» (далее – Заявитель). Нарушение выразилось в отклонении заявок на перенесение абонентского номера, что исключает предусмотренную федеральным законом реализацию права на сохранение абонентского номера при заключении нового договора об оказании услуг подвижной радиотелефонной связи (МНР).

В результате совершенных ОАО «МТС» действий Заявитель был лишен возможности оказывать услуги подвижной радиотелефонной связи государственным заказчикам (Департамент ЖКХ и благоустройства г. Москвы,

---

<sup>44</sup> То есть случаев недобросовестной конкуренции, когда действия ответчика квалифицированы по части 1 статьи 14 Закона о защите конкуренции.

Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации), несмотря на заключенные с ними государственные контракты.

ОАО «МТС» в ходе рассмотрения дела ссылались на неясность законодательного регулирования, а также на то, что возникали проблемы дешифрования заявок, о которых им неоднократно сообщалось. Однако антимонопольный орган пришел к выводу, что материалами не подтвержден прямо, однозначно, безусловно и без всяких в том сомнений факт доведения ОАО «МТС» до сведения Заявителя информации о том, что трудности дешифрования приложенного к заявке файла автоматически привели к невозможности рассмотрения самой заявки.

Несмотря на заведомую осведомленность ОАО «МТС» о заключении Заявителем государственного контракта с Советом Федерации на оказание услуг связи и наличие у государственного заказчика воли, обусловленной фактом заключения государственного контракта, на перенесение абонентских номеров от ОАО «МТС» к Заявителю, ОАО «МТС» не сделало ничего для того, чтобы обеспечить осуществление портации абонентских номеров Совета Федерации от оператора-донора (ОАО «МТС») к оператору-реципиенту (Заявитель) в отсутствие каких-либо непреодолимых технических препятствий.

При этом ОАО «МТС» приобрело несомненную выгоду в результате отклонения заявок Заявителя на портацию абонентских номеров Совета Федерации, поскольку в связи с необходимостью обеспечения бесперебойной связи именно с ним, как со вторым участником открытого аукциона в электронной форме на право заключения государственного контракта на оказание услуг подвижной радиотелефонной связи, был заключен государственный контракт на оказание услуг подвижной радиотелефонной связи Совету Федерации на период 2014 года. При этом подобные действия ОАО «МТС» не являлись единичными.

2. Дело о нарушении ООО «БАЛЕВ» и Компанией «BALEVEood» (далее – Ответчики) пункта 2 части 1 и части 2 статьи 14 Закона о защите конкуренции, выразившемся в недобросовестной конкуренции, связанной с приобретением и использованием исключительных прав на товарный знак, а также введении потребителей в заблуждение.

Компания «ЮлиусСэманн Лтд.» (далее – Заявитель) зарегистрирована 09.09.1997, однако еще в 1952 году Юлиусом Сэманном были изобретены подвесные освежители воздуха в форме дерева. С этого момента производителем освежителей воздуха LittleTrees являлась Компания «Кар-ФрешнерКорпорейшн».

В 2006 году Компания «BalevEood» зарегистрировала товарный знак в форме самолета для товаров 3 и 5 классов МКТУ, в том числе, для товаров «освежители воздуха».

ООО «БАЛЕВ» вводит в оборот на территории Российской Федерации освежители воздуха в соответствии с зарегистрированным товарным знаком в форме самолета. При этом Заявитель полагает, что форма реализуемых ООО «БАЛЕВ» товаров сходна до степени смешения с товарными знаками Заявителя,

что вызывает перераспределение спроса потребителей с продукции Заявителя к продукции ООО «БАЛЕВ» и соответственно наносит убытки Компании «ЮлиусСэманн Лтд.».

В ходе рассмотрения дела ФАС России решила, что отсутствуют достаточные основания для признания действий Ответчиков по приобретению и использованию исключительных прав на товарный знак актом недобросовестной конкуренции. Однако по результатам исследований было установлено, что при выборе данного товара потребитель скорее ориентируется на сложившееся у него общее впечатление от товара и предлагаемый аромат, ввиду чего появляется возможность смешения в отношении производителя товара. Это нашло отражение в ответах респондентов, принявших участие в опросе, проведенном Институтом социологии РАН. С учетом изложенного был сделан вывод, что действия Ответчиков по введению в гражданский оборот на территории Российской Федерации освежителей воздуха для автомобилей в форме самолета с использованием упаковки, сходной до степени смешения с упаковкой аналогичного товара Заявителя, приводят к смешению продукции разных производителей, что вводит потребителей в заблуждение в отношении производителя освежителей воздуха в форме самолета, маркированных обозначением «Areon».

3. Дело, возбужденное по признакам нарушения ОАО «Жигулевское пиво» (далее – Ответчик) части 2 статьи 14 Закона о защите конкуренции. Основанием для возбуждения дела послужило заявление ООО «Ессентукский Пивзавод» (далее – Заявитель), указывавшее на признаки нарушения ОАО «Жигулевское пиво» антимонопольного законодательства, выразившегося в недобросовестной конкуренции, связанной с приобретением и использованием исключительных прав на комбинированный товарный знак «САЯНЫ».

Тонизирующий напиток «САЯНЫ» был разработан в конце 1950-х годов XX века при участии специалистов Всероссийского научно-исследовательского института пивоваренной, безалкогольной и винодельческой промышленности. Группе авторов этого напитка в 1960 году было выдано авторское свидетельство на левзейно-лимонный напиток «САЯНЫ». Самый ранний сборник рецептов, в который была включена рецептура напитка «САЯНЫ», относится к 1964 году.

Ответчик является правообладателем комбинированного товарного знака с охраняемым словесным элементом «САЯНЫ», зарегистрированного 30.05.1996 с приоритетом от 18.02.1993 в отношении товаров 32 класса МКТУ (безалкогольные напитки). В открытом Реестре товарных знаков и знаков обслуживания зарегистрирована исключительная лицензия на срок действия исключительного права на товарный знак на территории Российской Федерации, за исключением г. Самары и Самарской обл., предоставленная ООО «Производственная компания «АКВАЛАЙФ» (далее – ООО «ПК «АКВАЛАЙФ»). Между тем Заявитель и третьи лица осуществляли выпуск напитка с указанным названием по известным рецептурам уже в 1960-е – 1980-е гг. Наличие у ответчика в указанный период прав на данное наименование либо

участие его в производстве данного напитка материалами дела не подтверждены, при том, что тонизирующий напиток «САЯНЫ» до даты приоритета товарного знака был известен и широко представлен на территории СССР.

Вместе с тем, в 2013 году Ответчиком были направлены в адреса лиц, участвующих в рассмотрении дела, претензионные письма, а также письмо от 25.04.2013 № 342 «Касательно безалкогольной продукции, маркированной словесным обозначением «Саяны» в торговые сети с требованием в течение 15 календарных дней с момента получения данного письма изъять из реализации в своих сетях, магазинах и складах безалкогольные напитки, маркированные обозначением «Саяны», за исключением тех, производителем которых указаны ОАО «Жигулевское пиво» и ООО «ПК «АКВАЛАЙФ», а также не допускать к листингу в свои сети контрафактную продукцию других производителей, маркированную словесным обозначением «Саяны». Результатом рассылки обращения в торговые сети явился отказ сетей от реализации напитка «САЯНЫ» производства лиц, участвующих в рассмотрении дела.

Исходя из установленных ФАС России обстоятельств дела, имеющих в деле доказательств, антимонопольный орган пришел к выводу о наличии в действиях Ответчика, связанных с приобретением и использованием исключительных прав на комбинированный товарный знак «САЯНЫ» всех признаков недобросовестной конкуренции, указанных в пункте 9 статьи 4 Закона о защите конкуренции:

– направленность на получение преимуществ в предпринимательской деятельности над конкурентом выразилась в приобретении Ответчиком исключительных прав на комбинированный товарный знак и получении Ответчиком возможности, используя исключительные права на словесное обозначение «САЯНЫ», препятствовать Заявителям и заинтересованным лицам в возможности использовать для маркировки выпускаемых ими газированных напитков словесного обозначения «САЯНЫ», несмотря на то, что данное словесное обозначение известно на товарном рынке газированных напитков советского периода времени, данный напиток открыто и добросовестно выпускался различными производителями на всей территории СССР и Российской Федерации задолго до даты приоритета указанного товарного знака, и авторство данного напитка и его названия не принадлежит Ответчику;

– противоречие требованиям законодательства и требованиям добропорядочности, разумности и справедливости выражается в нарушении статьи 10bis Парижской конвенции по охране промышленной собственности от 20.03.1883, запрещающей всякий акт конкуренции, противоречащий честным обычаям в промышленных и торговых делах;

– способность причинения убытков хозяйствующим субъектам – конкурентам выразилась в том, что обращение Ответчика с письмом от 25.04.2013 № 342 «Касательно безалкогольной продукции, маркированной словесным обозначением «Саяны» в торговые сети вызвало отказ торговых сетей от продажи напитка «САЯНЫ» производства хозяйствующих субъектов – конкурентов

Ответчика и лицензиата, а в ряде случаев к возврату товара и необходимости доказывать правомерность использования словесного обозначения «САЯНЫ» производителями газированных напитков, что не может не сказаться отрицательным образом на их репутации.

### *3.4. Контроль за соблюдением органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления антимонопольного законодательства*

#### **3.4.1. Пресечение ограничивающих конкуренцию действий (бездействия) органов государственной власти органов местного самоуправления**

Антимонопольные органы активно выявляют нарушения антимонопольного законодательства, совершенные органами власти. Основной формой таких нарушений являются ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) властных субъектов, запрещенные статьей 15 Закона о защите конкуренции. Динамика выявленных нарушений статьи 15 Закона о защите конкуренции органами власти представлена на рисунке 3.12. На рисунке 3.13 представлена структура выявленных в 2014 г. нарушений статьи 15 Закона о защите конкуренции.

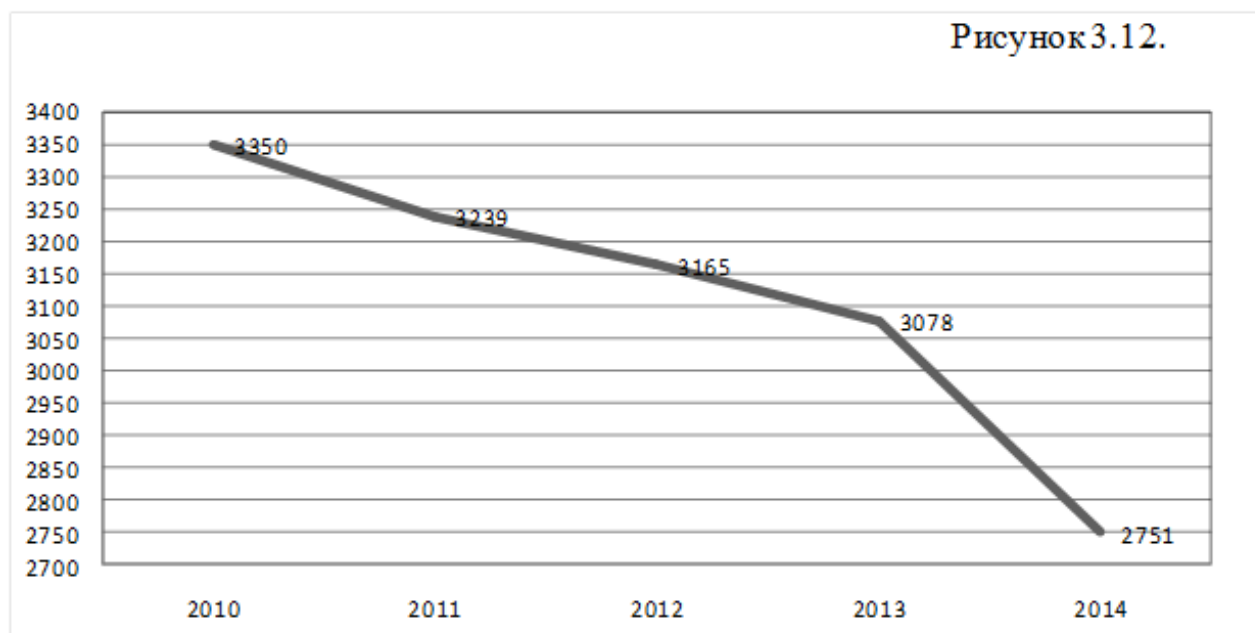
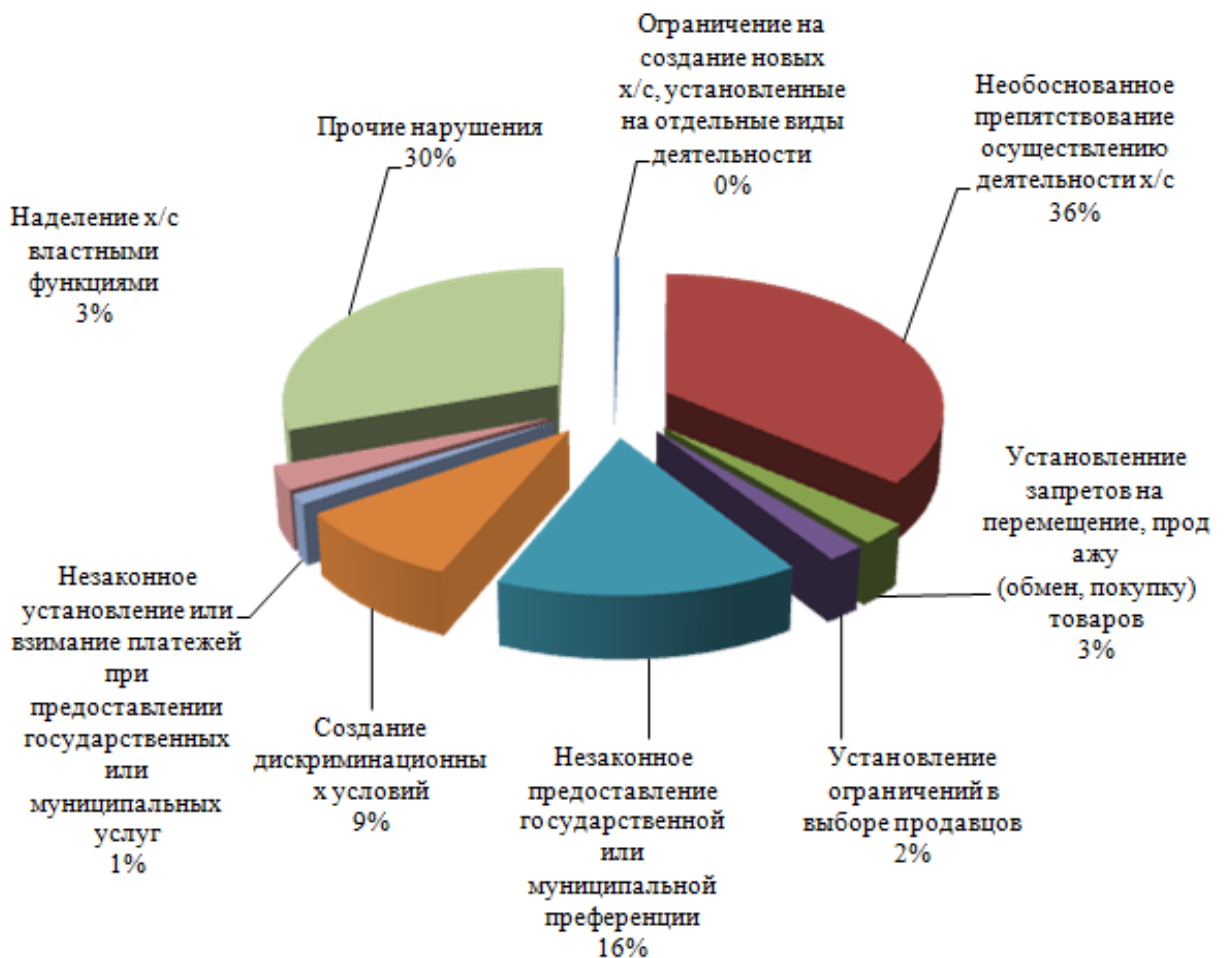


Рисунок 3.13.



Наибольшее количество выявленных нарушений было совершено в форме необоснованного препятствования деятельности хозяйствующих субъектов (36%), а также незаконного предоставления государственной (муниципальной) преференции (16%). Ниже приведен ряд примеров дел о нарушении антимонопольного законодательства со стороны органов власти.

1. Дело в отношении Федеральной таможенной службы, возбужденное по признакам нарушения частей 1 и 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции, на основании представленных Счетной палатой Российской Федерации материалов совместной с ФСБ России проверки исполнения бюджета ФТС России.

В 2012 году 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.

ФАС России установлено, что в период подготовки аукциона, сотрудники ФТС России, а также сотрудники 3-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 трудновыполнимые и разноплановые условия (короткие сроки исполнения обязательств и завышенные требования к потенциальным исполнителям - участникам открытого аукциона). В результате проведения аукциона один хозяйствующий субъект (ООО «СБЛ-Техноложис») стал победителем, второй (ЗАО «РДТех») стал соисполнителем по гос.контракту, третий – разработчик поставленного программного обеспечения (AppercutSecurityLimited) – зарегистрирована в Канаде).

Программный продукт Контроля качества исходных кодов и программные продукты ORACLE имеют различное функциональное назначение и не связаны между собой. Включение ФТС России в состав одного лота в рамках одного аукциона на поставку и техническую поддержку различных программных продуктов привело к ограничению конкуренции на торгах. Объединение заказчиком (ФТС России) в составе лота 2-х программных продуктов не позволило потенциальным участникам принять участие в аукционе, в результате чего не было выявлено лицо, исполнение контракта которым в наибольшей степени отвечало бы нуждам заказчика, при этом была ограничена конкуренция.

2. Дело в отношении Межрегионального территориального управления Ространснадзора по Северо-Кавказскому Федеральному округу (СКФО), ОАО «РНИЦ СК» и Правительства Ставропольского края, возбужденное по признакам нарушения части 3 статьи 15 и пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции. В ходе рассмотрения указанного дела было установлено:

- управление Ространснадзора по СКФО наделило ОАО «РНИЦ СК» функцией тестирования абонентских телематических терминалов, установленных на транспортные средства компаний перевозчиков, в соответствии с требованиями приказов Минтранса России № 20.

- по устному соглашению между Правительством Ставропольского края и ОАО «РНИЦ СК» Правительство края без проведения конкурентных процедур отбора наделило ОАО «РНИЦ СК» статусом регионального оператора навигационно-информационного центра в Ставропольском крае и, соответственно, правом осуществлять передачу мониторинговой информации от транспортных средств в автоматизированный центр контроля и надзора (АЦКН) Ространснадзора, а также создало препятствия доступу на рынок услуг по передаче мониторинговой информации в АЦКН Ространснадзора других хозяйствующих субъектов, уклоняясь от наделения статусом регионального оператора навигационно-информационного центра в Ставропольском крае.

3. Дело в отношении Министерства транспорта Российской Федерации, возбужденное по признакам нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конку-

ренции в части издания приказа, содержащего избыточные требования к тахографам, которые могут привести к ограничению конкуренции.

По результатам рассмотрения дела ФАС России выдала Минтрансу России выдано предписание о внесении изменений в приказ Минтранса России от 13.02.2013 № 36 в части устранения выявленных недостатков путем исключения из текста требований, ограничивающих эксплуатацию на территории Российской Федерации автотранспортных средств категорий М2, N2, N3 и М3, оборудованных тахографами в соответствии с требованиями Европейского соглашения, касающегося работы экипажей транспортных средств, производящих международные автомобильные перевозки (ЕСТР), вне зависимости от наличия лицензии на право осуществления международных перевозок (карточки допуска на автотранспортное средство для осуществления международных автомобильных перевозок грузов и пассажиров) у владельца такого транспортного средства.

Реализовать исполнение Предписания ФАС России в полном объеме Минтрансу России не удалось ввиду наличия требований статьи 20 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», которая предусматривает обязательное наличие «некорректируемой регистрации маршрута движения», что делает невозможным применение тахографов, произведенных в соответствии с требованиями ЕСТР.

Вместе с тем, по согласованию с ФАС России, Минтранс России издал приказ № 273 «Об утверждении Порядка оснащения транспортных средств тахографами», устанавливающего процедуры и этапность оснащения тахографами транспортных средств соответствующих категорий и видов» (далее — Порядок). В соответствии с указанным Порядком, транспортные средства категорий М2, М3, N2 и N3, оснащенные до 01.03.2014 техническими средствами контроля за соблюдением водителями режимов движения, труда и отдыха соответствующими требованиям ЕСТР, а также тахографами, отвечающими требованиям Технического регламента о безопасности колесных транспортных средств, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 10.09.2009 № 720, могут свободно эксплуатироваться до 01.01.2018.

Положения приказа Минтранса России от 21.08.2013 № 273 предусматривают достаточно времени для перехода от одного типа устройств к другому, что обеспечит минимизацию издержек бизнеса, а также выполнение требований статьи 20 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», предусматривающей фиксацию тахографами маршрута движения транспортного средства.

Кроме того, в будущем, в требования ЕСТР к тахографам, планируется внести изменения в части обязательной регистрации маршрута движения транспортного средства, что позволит Минтрансу России проводить работу по гармонизации и синхронизации законодательства России и Евросоюза. Это обеспечит равные условия функционирования бизнеса резидентов и нерезидентов Российской Федерации на соответствующих товарных рынках.

4. Дело в отношении Федерального агентства железнодорожного транспорта (Росжелдор), возбужденное по признакам нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившимся в принятии акта, который приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции. Росжелдором издан приказ от 18.04.2014 № 134 «О железнодорожных станциях Московской железной дороги - филиала ОАО «РЖД», согласно которому был закрыт ряд железнодорожных станций Московской кольцевой железной дороги для выполнения грузовых операций, в том числе ж/д станция «Москва – Южный Порт» для работ:

- по приему и выдаче грузов повагонными и мелкими отправками, загружаемых целыми вагонами, только на подъездных путях и местах необщего пользования;

- по приему и выдаче грузов в крупнотоннажных 20-футовых контейнерах массой брутто 20 и 24 т. на подъездных путях;

- по приему и выдаче крупнотоннажных контейнеров массой брутто 24 и 30 т. на подъездных путях.

Южный речной порт, как транспортный узел, позволяет аккумулировать транспортные потоки, осуществляемые различными видами транспорта, что в свою очередь, дало толчок строительству в непосредственной близости от порта и от ж/д станции «Москва - Южный Порт» крупных промышленных предприятий, специализирующихся на предоставлении услуг по поставке нерудных строительных материалов, бетона для предприятий строительного комплекса Москвы и Московской области. Технология и экономика работы МТУ позволяет работать станции Москва-Южный порт по параграфу 3 ТР № 4, без ущерба для строительства МКЖД.

По итогам рассмотрения дела ФАС России принято решение о выдаче Росжелдору предписания о необходимости внесения изменений в приказ Росжелдора от 18.04.2014 № 134, в части открытия ж/д станции Москва-Южный Порт для вышеуказанных работ.

5. Дело в отношении Росавиации, возбужденное по признакам нарушения частей 1 и 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Нарушение выразилось в предоставлении «ЦДПУ ГА «Аэротранс» доступа к информации в приоритетном порядке, а также в наделении коммерческой организации частью функций Росавиации. «ЦДПУ ГА «Аэротранс» и Росавиация заключили соглашение о сотрудничестве. Также между ними был заключен договор возмездного оказания услуг.

ФАС России установила, что функции Росавиации, связанные с выдачей разрешений на выполнение полетов, которые должны осуществляться безвозмездно, были переданы коммерческой организации – ОАО «ЦДПУ ГА «Аэротранс». Таким образом, общество осуществляло обработку и оформление

необходимых документов на платной основе по договорам с пользователями воздушного пространства.

Также установлено, что ОАО «ЦДПУ ГА «Аэротранс» имеет сертификат соответствия на оказание услуг по организационному обеспечению полетов и является хозяйствующим субъектом, который оказывает услуги на соответствующем товарном рынке. Участниками этого рынка являются более 60 хозяйствующих субъектов, также имеющих соответствующие сертификаты. При этом ОАО «ЦДПУ ГА «Аэротранс» заключило договоры с иными участниками рынка на оказание услуг по обеспечению полетов воздушных судов, а также услуги по получению разрешений на выполнение нерегулярных (разовых) полетов. Таким образом, ОАО «ЦДПУ ГА «Аэротранс» имело в приоритетном порядке доступ к информации, которая предполагает наличие коммерческой информации об авиапредприятиях и запланированных ими полетах.

Также ФАС России признала Росавиацию и ОАО «ЦДПУ ГА «Аэротранс» нарушившими нарушение статьи 16 Закона о защите конкуренции в части соглашения, которое могло привести к недопущению, ограничению и устранению конкуренции. Постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда решение ФАС России по делу признано законным.

6. Дело в отношении Кабинета Министров Чувашской Республики, администрации г. Чебоксары, администраций 3-х районов г. Чебоксары, возбужденное по признакам нарушения ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Администрация г. Чебоксары создала преимущества в сфере оказания услуг по расчету, начислению и учету платы за жилищно-коммунальные услуги (далее – услуги по сбору, учету и перечислению платежей) для ОАО «РКЦ».

Такие преимущества были созданы в результате издания постановления от 31.10.2012 № 477 (далее - Постановление), в пункте 2 которого содержались рекомендации для управляющих и иных организаций жилищно-коммунального комплекса (далее – ОЖКК) заключить с ОАО «РКЦ» в срок до 01.11.2012 договоры об оказании услуг по сбору, учету и перечислению платежей, а также в результате последующего понуждения ОЖКК к заключению этого договора методами административного воздействия.

После издания Постановления вопрос о перспективах внедрения системы расчетов за жилищно-коммунальные услуги в рамках проекта с ОАО «РКЦ» обсуждался 10.12.2012 на еженедельном совещании у Главы Чувашской Республики М.В. Игнатьева, по итогам которого был издан перечень поручений от 14.12.2012 № 02/01-14341 (далее – Перечень поручений).

Пунктом 3.1 Перечня поручений администрации г. Чебоксары и ОАО «РКЦ» было рекомендовано в срок до 01.04.2013 обеспечить перевод не менее 95% лицевых счетов потребителей коммунальных услуг управляющих компаний (товариществ собственников жилья) г. Чебоксары на обслуживание в ОАО «РКЦ», а в срок до 01.07.2013 - завершить реализацию проекта по

консолидации платежей управляющих компаний (товариществ собственников жилья).

Впоследствии, 21.12.2012, 01.03.2013 и 01.07.2013, администрацией г. Чебоксары были также проведены совещания, на которых администрациям 3-х районов г. Чебоксары в целях обеспечения расчетов за жилищно-коммунальные услуги через ОАО «РКЦ» рекомендовалось проводить мероприятия, в том числе, с участием представителей советов многоквартирных домов, а также обеспечить работу ОЖКК с ОАО «РКЦ».

Результаты проведенного в ходе рассмотрения дела опроса управляющих организаций свидетельствуют о том, что, несмотря на необязательный для исполнения характер рекомендаций, в связи с осуществлением ответчиками по делу рассматриваемых действий сложилась тенденция по оттоку клиентов в пользу ОАО «РКЦ» от его конкурента - ОАО «ЧГЭС» и перераспределению в пользу ОАО «РКЦ» тех управляющих организаций, которые ранее самостоятельно осуществляли сбор, учет и перечисление платежей, но в отсутствие описанных действий со стороны ответчиков по делу могли заключить договор не с ОАО «РКЦ», а с ОАО «ЧГЭС».

ФАС России пришла к выводу о том, что действия ответчиков по делу не только создали для ОАО «РКЦ» необоснованное конкурентное преимущество на рынке услуг по сбору, учету и перечислению платежей, но и могли привести к уходу с этого рынка его конкурента - ОАО «ЧГЭС».

Арбитражные суды всех инстанций согласились с наличием в рассматриваемых действиях администрации г. Чебоксары нарушения антимонопольного законодательства.

Законность решения по делу в части действий Кабинета Министров Чувашской Республики подтверждена арбитражными судами первой и апелляционной инстанций.

7. Дело в отношении Законодательного собрания Калужской области, возбужденное по признакам нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Законодательное собрание приняло закон Калужской области от 24.04.2014 № 562-ОЗ «Об определении казенного предприятия Калужской области «Бюро технической инвентаризации», в соответствии с которым БТИ определено единственным подрядчиком на выполнение кадастровых работ».

Кадастровые работы не относятся к видам деятельности, которые могут осуществляться исключительно органами исполнительной власти или подведомственными им государственными учреждениями, государственными унитарными предприятиями. На уровне федерального законодательства установлен широкий круг возможных исполнителей кадастровых работ.

Отбор хозяйствующих субъектов для осуществления такой деятельности должен был осуществляться путем проведения торгов. Непроведение торгов лишает потенциальных желающих возможности принять участие в конкурентной

борьбе за право выполнять соответствующие работы, что может привести к ограничению конкуренции.

Реализация статьи 1 Закона № 562-ОЗ создала казенному предприятию Калужской области «Бюро технической инвентаризации» преимущество, которое обеспечивало ему более выгодные условия деятельности.

8. Дело в отношении Федерального агентства по управлению государственным имуществом, возбужденное по признакам нарушения части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, выразившимся в необоснованном отказе в приеме заявок на участие в аукционе по реализации арестованного имущества должника в период приостановления такого аукциона в связи с поступлением постановления судебного пристава-исполнителя об отложении исполнительных действий.

В ходе рассмотрения дела было установлено, что в период и после приостановки реализации арестованного имущества должника на основании постановления судебного пристава-исполнителя об отложении исполнительных действий, Росимущество не предприняло меры по обеспечению приема заявок от лиц, намеревавшихся участвовать в аукционе, тем самым существенно ограничило круг участников аукциона.

Прием заявок был приостановлен ровно на то время, когда их, согласно сообщению о проведении аукциона, можно было подавать. В результате к участию в аукционе не был допущен ряд претендентов, намеревавшихся участвовать в данном аукционе.

Таким образом, действия Росимущества, связанные с отказом в приеме от претендентов заявок на участие в аукционе, непринятием мер по осуществлению приема заявок на участие в аукционе от лиц, оплативших задаток, привели к ограничению конкуренции при проведении аукциона.

ФАС России было установлено, что наличие постановления судебного пристава-исполнителя о приостановлении реализации имущества должника не должно являться основанием для приостановления или отказа в приеме заявок на участие в торгах, так как сама по себе реализация имущества происходит только в момент проведения аукциона.

Решение ФАС России по данному делу было поддержано судами первой и апелляционной инстанции.

9. Дело в отношении Правительства Московской области, возбужденное по признакам нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившимся в издании постановления Правительства Московской области от 10.06.2003 № 349/20 «О плане мероприятий по реконструкции и развитию газораспределительной системы Московской области на 2003-2017 годы за счет внебюджетных источников финансирования», результатом которого явилось (могло явиться) ограничение (устранение) конкуренции.

Указанным постановлением Правительство Московской области предоставило право ГУП МО «Мособлгаз» взимать плату за подсоединение к

газораспределительным сетям ГУП МО «Мособлгаз», не предусмотренную действующим законодательством.

С 01.07.2012 утверждено изменение с границы между субъектами Российской Федерации городом федерального значения Москвой и Московской областью, в состав города Москвы вошло 21 поселение, ранее находившееся в юрисдикции Правительства Московской области. Таким образом, с 01.07.2012 Постановление стало действовать и на территории города Москвы.

Согласно пункту 3 Постановления финансирование Плана мероприятий, утвержденного пунктом 1 постановления, происходит за счет средств, полученных на договорной основе от юридических лиц и граждан (за исключением граждан, имеющих место жительства в газифицируемых жилых домах на территории Московской области) в качестве платы за подсоединение к газораспределительной системе Московской области (ГУП МО «Мособлгаз») и направляемых на специальный расчетный счет ГУП МО «Мособлгаз».

Таким образом, Постановление предоставляло право ГУП МО «Мособлгаз» взимать плату за подсоединение к газораспределительным сетям Московской области (ГУП МО «Мособлгаз»), что не было предусмотрено законодательством Российской Федерации, регулирующим присоединение объектов капитального строительства к газораспределительным сетям.

Принятое Постановление на территории двух субъектов Российской Федерации города Москвы и Московской области создавало неравные условия для физических и юридических лиц, подключающихся к газораспределительным сетям ГУП МО «Мособлгаз» по сравнению с физическими и юридическими лицами, подключающимися к сетям иных газораспределительных организаций.

### ***3.4.2. Предоставление органами власти субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям***

Одним из приоритетных направлений деятельности ФАС России является обеспечение контроля за соблюдением условий конкуренции при предоставлении субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям.

В настоящее время государственная поддержка агропромышленного комплекса в Российской Федерации осуществляется в рамках реализации Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы в форме предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации по целому ряду направлений.

Непосредственное предоставление субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям за счет средств федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации осуществляется в соответствии с правилами, устанавливаемыми субъектом Российской Федерации, которые должны соответствовать требованиям статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) и определять:

- категории отбора юридических лиц (за исключением государственных/ муниципальных учреждений), индивидуальных предпринимателей, физических лиц – производителей товаров, работ, услуг, имеющих право на получение субсидий;
- цели, условия и порядок предоставления субсидий;
- порядок возврата субсидий в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении.

ФАС России в 2013-2014 гг. провела ряд проверок деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих предоставление субсидий сельхозтоваропроизводителям, в результате которых были выявлены целый ряд нарушений, которые стали основанием для возбуждения дел о нарушении антимонопольного законодательства.

Выявленные нарушения были связаны как с принятием органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации актов, определяющих порядок предоставления субсидий, так и с непосредственным их применением:

1. Дело в отношении действий Департамента аграрной политики Воронежской области (далее – Департамент), возбужденное по признакам нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившимся в отказе предоставить субсидии обособленному структурному подразделению ОАО «Куриное Царство» (площадку по разведению бройлеров – БЦ «Рамонский»), осуществляющему производство мяса птицы в Воронежской области в 1 квартале 2011 года, привели к ограничению конкуренции на рынке производства и реализации мяса птицы в Воронежской области.

Департамент отказал ОАО «Куриное Царство» в предоставлении субсидий в связи с тем, что Общество зарегистрировано на территории Липецкой области, при этом объем произведенного Обществом на территории Воронежской области мяса птицы (по месту нахождения обособленного подразделения – БЦ «Рамонский») был учтен при определении размера дотаций Воронежской области из Федерального бюджета.

Таким образом, денежные средства, выделенные на поддержку птицеводческих организаций, размер которых рассчитывался на основании показателей объема всего произведенного на территории Воронежской области мяса птицы (в том числе ОАО «Куриное Царство»), фактически были перераспределены между другими хозяйствующими субъектами.

2. Дело в отношении Правительства Челябинской области, возбужденное по признакам нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции при предоставлении субсидий на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам в связи с принятием Порядка предоставления в 2013-2015 годах субсидий на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях, и займам, полученным в сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативах, утвержденного Постановлением Правительства Челябинской области от 26.02.2013 № 65-П (далее – Порядок).



Согласно Порядку, сельскохозяйственные производители Челябинской области вправе получать субсидии на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным на определенные Порядком цели. Согласно подпунктам 1-4 пункта 9 Порядка сельскохозяйственные товаропроизводители, осуществляющие деятельность в области птицеводства, получают субсидии в меньшем размере по сравнению с прочими получателями субсидий.

Однако Порядком не был определен порядок субсидирования сельскохозяйственных товаропроизводителей, совмещающих производство мяса птицы с прочими отраслями животноводства. При этом, согласно пояснениям Министерства сельского хозяйства Челябинской области, сельскохозяйственные производители, совмещающие производство мяса птицы с прочими отраслями животноводства, должны получать субсидии на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам в размере, предусмотренном для прочих сельскохозяйственных производителей.

ФАС России, рассмотрев дело о нарушении антимонопольного законодательства Правительством Челябинской области и Министерством сельского хозяйства Челябинской области (как правоприменителя указанных в Порядке норм), выявила факты установления различных ставок при расчете суммы субсидий хозяйствующим субъектам, совмещающим птицеводство с иными отраслями животноводства.

Министерство сельского хозяйства Челябинской области было признано нарушившим часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Нарушение антимонопольного законодательства выразилось в создании дискриминационных условий хозяйствующим субъектам Челябинской области, совмещающим производство мяса птицы с производством прочей продукции животноводства.

Дело в отношении Правительства Челябинской области было прекращено.

Решение по делу было поддержано Арбитражным судом г.Москвы.

В приведенных случаях неисполнение органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации требований собственных нормативных актов, принятых в рамках установленных полномочий и регламентирующих порядок выплаты субсидий, привело к нарушению антимонопольного законодательства.

Второй серьезной проблемой, приводящей к ограничению конкуренции и нарушению антимонопольного законодательства, является внесение изменений в нормативные акты, регламентирующие предоставление субсидий, которые приводят к сокращению круга сельскохозяйственных товаропроизводителей, имеющих право на ее получение, в результате изменения критериев отбора получателей субсидий.

3. Дело в отношении Департамента сельского хозяйства и продовольствия Ивановской области (далее – Департамент) и Правительства Ивановской области.

При анализе распределения субсидии на реализацию продовольственного зерна и семян масличных культур в рамках внеплановой выездной проверки

Департамента, проводимой по заявлениям ООО «СПК «Агро-Союз» и ООО «Сервис Профи», было установлено следующее.

Согласно пункту 6.2 Порядка предоставления субсидий на оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей в области растениеводства, утвержденного постановлением Правительства Ивановской области от 20.03.2013 № 106-п (далее – Порядок), субсидированию подлежит «реализованное продовольственное зерно и семена масличных культур собственного производства урожая текущего года, реализуемые перерабатывающим организациям на производство продукции и их хранение». Субсидии предоставляются единовременно в IV квартале текущего года. Вышеуказанные требования внесены в Порядок постановлением Правительства Ивановской области от 02.07.2013 № 256-п.

В соответствии с требованиями, установленными пунктом 6.4. Порядка (в действовавшей на дату представления документов редакции), ООО «Сервис-Профи» в Департамент был представлен пакет документов для начисления субсидии на продовольственное зерно, произведенное и реализованное в 2012 году.

В нарушение требования пункта 1.7 Порядка в части срока рассмотрения заявок сельхозтоваропроизводителей (15 рабочих дней со дня регистрации) письменное уведомление о результатах рассмотрения заявки направлено Департаментом в адрес ООО «Сервис-Профи» только 17 июля 2013 г., т.е. после внесения изменений в пункт 6.2 Порядка. Повторная заявка Департаментом также была отклонена. Согласно письму Департамента от 12.09.2013 № 15-2603 ООО «Сервис-Профи» в предоставлении субсидий на реализацию продовольственного зерна и семян масличных культур отказано в связи с тем, что представлен пакет документов на продовольственной зерно, произведенное и реализованное в 2012 году, а субсидированию подлежит только «реализованное зерно и семена масличных культур собственного производства урожая текущего года, реализуемые перерабатывающим организациям на производство продукции и их хранение».

Аналогичная ситуация сложилась и с заявками ООО «СПК «Агро-Союз».

В период подготовки дела к рассмотрению в ФАС России поступило заявление ООО «СПК Хлебороб», в котором заявитель сообщает, что Правительством Ивановской области постановлениями от 09.12.2013 № 496-п и от 05.03.2014 № 76-п в Порядок внесены ряд изменений, которые, по мнению заявителя, также создают дискриминационные условия для отдельных сельхозпроизводителей области, имеющих право на получение субсидий в рамках государственной поддержки сельскохозяйственного производства.

Согласно заявлению ООО «СПК Хлебороб», помимо указанных ООО «СПК «Агро-Союз» и ООО «Сервис Профи» изменений, касающихся порядка подачи документов и выплаты субсидий по продовольственному зерну, Правительство Ивановской области постановлением от 09.12.2013 № 496-п внесло изменение в пункт 6.1. Порядка, согласно которому, субсидии на реализацию

продовольственного зерна и семян масличных культур предоставляются сельскохозяйственным товаропроизводителям при условии наличия у получателя субсидии мощностей по глубокой переработке зерна и семян масличных культур, созданных в рамках реализации инвестиционных проектов, одобренных Межведомственным советом по размещению производительных сил и инвестиций на территории Ивановской области.

Кроме того, постановлением Правительства Ивановской области от 05.03.2014 № 76-п изменен пункт 6.2. Порядка. В соответствии с внесенными указанным нормативным правовым актом изменениями в Порядок, субсидии предоставляются в IV квартале текущего года при условии реализации продовольственного зерна и семян масличных культур собственного производства урожая текущего года перерабатывающим организациям, зарегистрированным на территории Ивановской области, имеющим оборудование по переработке сырья для производства муки, крупы и растительного масла.

По результатам рассмотрения дела ФАС России признала в действиях Правительства Ивановской области нарушение части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившееся в создании Правительством Ивановской области дискриминационных условий отдельным сельскохозяйственным товаропроизводителям Ивановской области, осуществляющим деятельность в области растениеводства, путем принятия постановления Правительства области от 03.03.2014 № 76-п, вносящего изменения в пункт 6.2 Порядка.

Также комиссия ФАС России в действиях Департамента сельского хозяйства и продовольствия Ивановской области признала нарушение части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившееся в создании Департаментом сельского хозяйства и продовольствия Ивановской области дискриминационных условий сельскохозяйственным товаропроизводителям Ивановской области, осуществляющим деятельность в области растениеводства.

### ***3.4.3. Контроль за предоставлением услуг, являющихся необходимыми и обязательными для предоставления органами государственной власти и местного самоуправления государственных (муниципальных) услуг***

ФАС России осуществляет антимонопольный контроль за предоставлением государственных и муниципальных услуг путем рассмотрения заявлений о нарушении антимонопольного законодательства, а также путем согласования методик и предельных размеров платы за услуги, необходимые и обязательные для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг (Методики), в соответствии с требованиями ст. 9 Закона № 210. Указанные полномочия осуществляются ФАС России также в виде мониторинга постановления Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 № 352 «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в

предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание» (далее – Постановление № 352).

### ***Согласование Методик. Мониторинг Постановления № 352.***

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 № 352 федеральным министерствам в отношении услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются федеральными государственными учреждениями или федеральными унитарными предприятиями, находящимися в ведении этих министерств либо федеральных служб или федеральных агентств, подведомственных этим министерствам, а также федеральным службам и федеральным агентствам, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации, в отношении необходимых и обязательных услуг, которые предоставляются организациями, находящимися в ведении указанных служб и агентств, в 3-месячный срок со дня вступления в силу Постановления (вступило в силу 26.05.2011):

а) утвердить методики определения размера платы за оказание необходимых и обязательных услуг (далее – Методики);

б) утвердить предельные размеры платы за оказание необходимых и обязательных услуг;

в) обеспечить размещение на своих официальных сайтах, в федеральной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» и сайтах организаций в сети Интернет методик определения размеров платы за оказание необходимых и обязательных услуг, сведений о размерах платы за оказание необходимых и обязательных услуг;

г) привести свои нормативные правовые акты в соответствие с указанным Постановлением.

Согласно пункту 4 утвержденных Постановлением № 352 Правил определения размера платы за оказание услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг, проекты нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти об утверждении Методики и предельных размеров платы за оказание необходимой и обязательной услуги подлежат согласованию с Федеральной антимонопольной службой.

Несмотря на то, что в соответствии с Постановлением № 352 в 2011 году все федеральные органы исполнительной власти должны были согласовать с ФАС России и утвердить проекты нормативных правовых актов об утверждении Методик и предельных размеров платы за оказание необходимой и обязательной услуги, многие федеральные органы исполнительной власти не выполнили данное требование, поэтому в ФАС России до настоящего времени продолжается работа по рассмотрению проектов таких нормативных правовых актов.

ФАС России отмечает проблему крайне низкой активности федеральных органов исполнительной власти по исполнению Постановления № 352. Например, в 2013 ФАС России согласовано 3 Методики, в 2014 - 2 Методики. Можно выделить следующие типовые недостатки, которые являлись основанием для возвращения проектов Методик на доработку.

1. Проекты Методик не соответствовали Постановлению № 352 в части обоснования расчетно-нормативных затрат на оказание необходимой и обязательной услуги. Ряд проектов Методик не содержал информацию об объеме работ, проводимых с целью оказания необходимой и обязательной услуги и иные показатели, позволяющие сделать однозначный вывод об обоснованности затрат, из которых складывается цена услуги.

2. Расчет платы за необходимые и обязательные услуги включал покрытие затрат, не относящихся непосредственно к оказанию необходимой и обязательной услуги.

3. Проекты Методик содержали внутренние противоречия, несогласованность формул, ошибки, опечатки, нуждались в юридико-технической правке.

По мнению ФАС России, необходимо активизировать работу федеральных органов исполнительной власти по исполнению Постановления № 352. В результате этой работы будет достигнута прозрачность ценообразования государственных услуг, а также услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг. В свою очередь, прозрачность ценообразования будет способствовать снижению административных барьеров и повышению доступности государственных услуг, а также необходимых и обязательных услуг.

Действующее законодательство Российской Федерации не содержит прямых санкций за бездействие федеральных органов исполнительной власти по разработке проектов Методик. При этом отсутствует перечень Методик каждого федерального органа исполнительной власти, которые необходимо разработать в соответствии с Постановлением № 352. Определить точное количество таких Методик не представляется возможным.

По мнению ФАС России проблема неисполнения федеральными органами исполнительной власти Постановления № 352 не решится без поручения Правительства Российской Федерации федеральным органам исполнительной власти разработать и утвердить Методики определения размера платы и предельные размеры платы по каждой необходимой и обязательной услуге в соответствии с Постановлением № 352.

ФАС России также предлагает урегулировать на законодательном уровне создание унифицированного перечня государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и перечня

муниципальных услуг, оказываемых органами местного самоуправления, а также перечня необходимых и обязательных услуг, единого для всех субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Отсутствие единых подходов к формированию указанных перечней приводит к тому, что нормативное правовое регулирование предоставления одной и той же необходимой и обязательной услуги в разных субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях различно, а отсутствие такого правила влечет разницу в порядке ценообразования.

#### ***3.4.4. Нарушения антимонопольного законодательства при предоставлении государственных и муниципальных услуг***

ФАС России, осуществляя государственный антимонопольный контроль за деятельностью органов государственной власти (органов местного самоуправления), также выявляет и пресекает нарушения в действиях органов государственной власти и местного самоуправления при оказании государственных или муниципальных услуг, и организаций, предоставляющих необходимые и обязательные услуги.

В 2014 году антимонопольными органами рассмотрено 58 заявлений о нарушении антимонопольного законодательства (после рассмотрения отказано в возбуждении дела - 42, возбуждено дел по заявлениям – 16, по инициативе антимонопольных органов – 17, по 32 заявлению приняты решения о наличии нарушений, по 1 – прекращено в связи с отсутствием факта нарушения).

Наиболее распространены действия органов государственной власти (местного самоуправления) по изданию административных регламентов оказания государственных или муниципальных услуг, в которых **устанавливаются не предусмотренные законодательством Российской Федерации требования к потребителям таких услуг.**

Часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции предусмотрен запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) органов власти. При этом из положений части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции следует, что достаточным основанием для вывода о нарушении антимонопольного законодательства является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

В 2014 году ФАС России выявлены системные нарушения антимонопольного законодательства при предоставлении государственной (муниципальной) услуги:

- выдача градостроительных планов земельного участка,
- приобретение (прекращение) прав на земельные участки,
- выдача разрешений на установку рекламной конструкции,
- выдача разрешений на строительство объектов капитального строительства,
- выдача разрешений на ввод объектов в эксплуатацию и др.

Особо актуальными в 2014 году были нарушения АМЗ при разработке и реализации административных регламентов предоставления услуги «Выдача

градостроительного плана земельного участка». Указанная проблема выявлена ФАС России в результате проведенного анализа практики территориальных органов, представленных в ФАС России по поручению центрального аппарата о проведении экспертизы положений административных регламентов оказания государственных и муниципальных услуг на предмет соблюдения статьи 15 Закона о защите конкуренции.

*Например, в результате проведенных анализов административных регламентов Курганским УФАС России рассмотрено 6 дел (3 дела в 2014 году) о нарушении антимонопольного законодательства по фактам установления административными регламентами по предоставлению муниципальной услуги по выдаче градостроительных планов земельных участков незаконных требований по предоставлению документов, которые не предусмотрены нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением муниципальной услуги.*

*В действиях Администрации Половинского района Курганским УФАС России выявлены нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившееся в установлении административным регламентом предоставления муниципальной услуги «Прием документов, а также выдача решений о переводе или об отказе в переводе жилого помещения в нежилое или нежилого помещения в жилое помещение» требования о предоставлении документов, не предусмотренного нормативными правовыми актами, что может препятствовать получению муниципальной услуги и привести к ограничению конкуренции.*

*В действиях Администрации Мокроусовского района Курганской области Курганское УФАС России выявлено нарушение части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившееся в установлении административным регламентом предоставления муниципальной услуги «Подготовка и выдача разрешений на строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, а также на ввод объектов в эксплуатацию», требования о предоставлении документов, которые должны быть запрошены органом местного самоуправления путем межведомственного взаимодействия, что может препятствовать получению муниципальной услуги и привести к ограничению конкуренции.*

*Ростовским УФАС России в рамках осуществления государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства были выявлены типовые нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции при предоставлении муниципальной услуги «Предоставление градостроительных планов земельных участков», связанные с включением в административные регламенты предоставления данной услуги требований о предоставлении не предусмотренных законодательством Российской Федерации документов.*

*В связи с этим, Ростовским УФАС России признаны нарушившими часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции 24 органа местного самоуправления (администрации районов, сельских поселений, городов). Выданы 17 Предписаний*

об изменении актов, нарушающих антимонопольное законодательство, которые в настоящее время исполнены.

Решением **Иркутского УФАС России** от 30.04.2013 № 221 в действиях Администрации города Иркутска признано наличие нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в связи с утверждением административного регламента предоставления услуги «Принятие решений о выдаче разрешений на установку рекламных конструкций», в части требований о предоставлении хозяйствующими субъектами при получении муниципальной услуги документов и информации, которые находятся в распоряжении органов, предоставляющих муниципальные услуги (информации о месте расположения однотипных рекламных конструкций), а также неправомерное требование органа власти, обязывающее заявителя, имеющего намерение разместить рекламную конструкцию, предварительно получить услугу в специализированной организации по подготовке проекта рекламной конструкции, не включенную в перечень услуг, необходимых и обязательных для предоставления государственных и муниципальных услуг, утвержденный соответствующим нормативным правовым актом, и предоставить документ, выдаваемый по результатам оказания таких услуг (проект рекламной конструкции, подготовленный специализированной организацией), что необоснованно препятствует осуществлению предпринимательской деятельности хозяйствующими субъектами, приводит и (или) может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

### **3.4.5. Контроль за предоставлением государственных (муниципальных) преференций хозяйствующим субъектам**

ФАС России ведется работа по антимонопольному контролю за предоставлением и использованием государственных и муниципальных преференций (далее – ГМП), который осуществляется путем рассмотрения заявлений о даче согласия на предоставление ГМП, проведения проверок соблюдения антимонопольного законодательства при предоставлении ГМП, а также методического обеспечения контроля за предоставлением ГМП.

В 2014 году количество подаваемых в антимонопольные органы заявлений о даче согласия на предоставление ГМП уменьшилось. Если в 2013 году было подано 5802 заявления (из них согласовано, в т.ч. с введением ограничений 4844 заявления), то в 2014 году этот показатель составил 4936 и 4031, соответственно.

Такая тенденция может объясняться изменением Закона о защите конкуренции (внесением Федеральным законом от 06.12.2011 № 401-ФЗ), согласно которым не требуется согласия антимонопольного органа при предоставлении преференции в соответствии с федеральными, региональными и муниципальными программами развития субъектов малого и среднего предпринимательства.



На рисунках 3.14 и 3.15 представлена структура принятых решений по результатам рассмотрения заявлений на предоставление преференций в 2013 и 2014 годах. Из рисунков видно, что в 2014 году количество решений антимонопольных органов о даче согласия на предоставление преференции по сравнению с показателями 2013 года сократилось (54% и 63% соответственно). Вместе с тем, в 2014 году увеличилось количество решений антимонопольных органов о даче согласия на предоставление преференции с введением ограничений в отношении предоставляемой преференции по сравнению с 2013 годом (21% и 28% соответственно).

ФАС России считает целесообразным широкое применение предусмотренного частью 3 статьи 20 Закона о защите конкуренции механизма введения антимонопольными органами ограничений в отношении предоставления преференций в целях повышения эффективности контроля за предоставлением и использованием преференций, а также для обеспечения соответствия преференций целям, указанным в части 1 статьи 19 указанного Федерального закона, и уменьшения их негативного влияния на конкуренцию.

Рисунок 3.14.



Рисунок 3.15



В соответствии с частью 4 статьи 20 Закона о защите конкуренции, в случае, если решение о даче согласия на предоставление преференции дано с введением соответствующих ограничений, заявитель обязан представить документы, подтверждающие соблюдение установленных ограничений, в месячный срок с даты предоставления преференции. Введение ограничений в отношении предоставления преференций способствует также осуществлению последующего контроля за предоставлением и использованием преференций.

Информация по органам власти и структуре согласованных антимонопольными органами решений о предоставлении ими преференций в 2013 и 2014 годах, представлена в таблице 3.17.

Таблица 3.17.

		согласовано решений о передаче имущества и иных объектов гражданских прав	Передача имущества (денежных средств)	Передача имущества (не денежных средств)	Иные объекты гражданских прав
Федеральные органы исполнительной власти	2013 г.	8	1	2	5
	2014 г.	35	-	22	13
Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти	2013 г.	41	0	40	1
	2014 г.	32	12	20	-
Органы законодательной власти субъектов Российской Федерации	2013 г.	99	0	64	35
	2014 г.	6	-	6	-
Органы исполнительной	2013 г.	862	427	410	25

власти субъектов Российской Федерации	2014 г.	1219	414	776	29
Органы местного самоуправления	2013 г.	3640	1464	2079	97
	2014 г.	2636	933	1634	69
Иные органы власти	2013 г.	194	50	142	2
	2014 г.	100	46	49	5
<b>Итого</b>	2013 г.	<b>4844</b>	<b>1942</b>	<b>2737</b>	<b>165</b>
	2014 г.	<b>4028</b>	<b>1405</b>	<b>2507</b>	<b>116</b>

**Практика выявления и пресечения нарушений порядка предоставления преференций.** В 2014 году антимонопольные органы рассмотрели 567 заявлений о нарушении пункта 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции (предоставление преференций в нарушение требований, установленных главой 5 Закона о защите конкуренции). По результатам рассмотрения заявлений возбуждено 259 дела о нарушении антимонопольного законодательства; по 303 заявлениям принято решение об отказе в возбуждении дела; 5 нарушений пункта 7 части 1 статьи 15 устранены органами власти до возбуждения дела.

Таблица 3.18.

Заявления о нарушении:	2012 год	2013 год	2014 год
<i>Поступило</i>	388	453	567
<i>Устранено нарушений органами власти до возбуждения дела</i>	6	13	5
<i>Отказано в возбуждении дела</i>	175	247	303
<i>Возбуждено дел</i>	207	194	259

Помимо рассмотрения заявлений антимонопольными органами в инициативном порядке, по результатам проведения проверок соблюдения антимонопольного законодательства возбуждено 217 дел о нарушении антимонопольного законодательства. Всего в 2014 году антимонопольными органами возбуждено 476 дел о незаконном предоставлении преференций, по итогам рассмотрения которых в 408 случаях установлены факты нарушения антимонопольного законодательства, выдано 269 предписаний.

Как и в предыдущие годы, нарушения чаще всего выражаются в том, что органы государственной власти (местного самоуправления) передают во владение и пользование хозяйствующим субъектам объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности: нежилые помещения, объекты ЖКХ (водопроводы, котельные канализационные сети), не проводя торги и не получив предварительного согласия антимонопольных органов на передачу имущества без проведения торгов.

ФАС России выявлена «схема ухода от торгов», при которой государственное или муниципальное имущество закреплялось собственником этого имущества (органами государственной власти или местного самоуправления) за унитарным предприятием на праве хозяйственного ведения или оперативного управления (в том числе путем увеличения уставного капитала) с последующей продажей этого имущества третьим лицам без проведения торгов.

Установлено, что положения Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» не распространяются на отчуждение ГУПами и МУПами закрепленного за ними на праве хозяйственного ведения или оперативного управления имущества. Продажа федерального имущества, закрепленного за федеральными ГУПами осуществляется в соответствии с постановлением Правительства РФ от 06.06.2003 № 333 «О реализации федеральными органами исполнительной власти полномочий по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия». В отношении же имущества, закрепленного субъектами РФ за ГУПами и имущества, закрепленного органами местного самоуправления за МУПами, законодательством не установлены обязательные требования о проведении публичных торгов и процедура таких торгов. Органы власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, пользуясь законодательной неурегулированностью, вначале закрепляют государственное и муниципальное имущество за ГУПами и МУПами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, с последующей дачей согласия на отчуждение этими государственными и муниципальными унитарными предприятиями данного имущества третьим лицам без проведения торгов. Указанные действия квалифицируются антимонопольными органами в качестве нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе в виде нарушения порядка предоставления преференции. По поручению ФАС России территориальными органами проведены проверочные мероприятия, по результатам которых выявленные многочисленные нарушения антимонопольного законодательства в указанных действиях органов власти и местного самоуправления.

*Пример. Новгородским УФАС России принято решение по делу о нарушении антимонопольного законодательства Администрацией Валдайского муниципального района Новгородской области, выразившегося в предоставлении ООО «Межмуниципальное предприятие жилищно-коммунального хозяйства «Новжилкоммунсервис» (далее – ООО «МП ЖКХ «НЖКС») муниципальной преференции в нарушение требований, установленных главой 5 Закона о защите конкуренции.*

*Администрацией района принято постановление от 18.10.2011 № 1668 «О разрешении муниципальному унитарному предприятию Банно-прачечного хозяйства (далее – МУП БПХ) на внесение в качестве вклада в уставной капитал ООО «МП ЖКХ «НЖКС» муниципального имущества». МУП БПХ разрешено внести в качестве вклада в уставной капитал ООО «МП ЖКХ «НЖКС», находящееся в его хозяйственном ведении следующее муниципальное имущество: котельная, станция перекачки конденсата, станция перекачки мазута.*

*В результате внесения муниципального имущества в качестве вклада в уставный капитал хозяйствующего субъекта (существующего предприятия) создаются более выгодные условия деятельности (преимущества) данному хозяйствующему субъекту по сравнению с другими хозяйствующими*

субъектами, и действие органа местного самоуправления рассматривается как предоставление муниципальной преференции. В отношении вышеуказанной муниципальной преференции в порядке, установленном главой 5 Закона о защите конкуренции, Администрация района в Новгородское УФАС России за согласием на её предоставление ООО «МП ЖКХ «НЖКС» не обращалась.

Новгородское УФАС России признало в действиях Администрации района по даче разрешения МУП БПХ внести в качестве вклада в уставной капитал ООО «МП ЖКХ «НЖКС» муниципального имущества нарушения части 1 статьи 15, в частности пункта 7 части 1 статьи 15, выразившегося в фактическом предоставлении ООО «МП ЖКХ «НЖКС» муниципальной преференции в нарушение требований, установленных главой 5 Закона о защите конкуренции, что может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а также выдало Администрации района предписание о прекращении нарушений антимонопольного законодательства: принять предусмотренные гражданским законодательством Российской Федерации меры по возврату муниципального имущества, переданного ООО «МП ЖКХ «НЖКС» в соответствии с постановлением № 1668; предоставление муниципальных преференций в виде передачи прав владения и (или) пользования в отношении муниципального имущества осуществлять с соблюдением требований, установленных главой 5 Закона о защите конкуренции.

#### **Методическое обеспечение контроля за предоставлением ГМП.**

В 2014 году центральным аппаратом ФАС России в рамках ведомственного приказа об оказании методической помощи территориальным органам ФАС России, а также в инициативном порядке разработан ряд методических рекомендаций и разъяснений по наиболее актуальным вопросам, возникающим в практике работы территориальных органов ФАС России при осуществлении контроля за предоставлением и использованием преференций.

В рамках возложенных полномочий ФАС России также ведет работу путем письменных разъяснений о применении антимонопольного законодательства в сфере предоставления ГМП по запросам органов государственной власти и местного самоуправления, а также хозяйствующих субъектов.

В 2014 году практика разъяснительной работы выявила ряд проблемных вопросов правоприменительной практики в сфере предоставления преференций.

1. О согласовании с антимонопольным органом предоставления государственных или муниципальных преференций в случае отсутствия программ развития субъектов малого и среднего предпринимательства (СМСП).

*Пример: обращение Красноярского УФАС России о разъяснении порядка предоставления муниципальной преференции в случае отсутствия соответствующих программ развития СМСП, а также если предоставление государственной поддержки определенному хозяйствующему субъекту не установлено программой развития СМСП.*

*По мнению ФАС России, наличие программы развития СМСП, определяющей условия и порядок оказания поддержки хозяйствующим субъектам, является необходимым условием при предоставлении преференции.*

*В случае отсутствия соответствующей программы развития СМСП преференция такому хозяйствующему субъекту может предоставляться органом власти в соответствии с любыми **иными целями**, установленными в части 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции и в порядке, установленном статьей 20 Закона о защите конкуренции.*

2. О согласовании с антимонопольным органом предоставления государственных или муниципальных преференций при наличии законов субъектов Российской Федерации о бюджете, нормативных правовых актов органов местного самоуправления о бюджете, в том числе предусматривающих предоставление субсидий.

*Пример: обращение Департамента по делам печати и телерадиовещания Республики Саха (Якутия) о разъяснении законодательства Российской Федерации в части порядка поддержки юридических лиц, учрежденных органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления (далее - органы власти) для выпуска, производства и распространения государственных (муниципальных) средств массовой информации (далее - СМИ) в целях опубликования официальной информации.*

*Письмом № АК/50079/14 от 05.12.2014 ФАС России разъяснено Департаменту, что порядок предоставления субсидий регулируется положениями статей 78, 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.*

*Предоставление субсидий на основании нормативных правовых актов, в которых, в нарушение части 3 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации, отсутствуют порядок отбора (в том числе критерии отбора) хозяйствующих субъектов, претендующих на получение субсидий, а также основания принятия решений органами власти о предоставлении либо отказе в предоставлении субсидий, может являться нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.*

*Отсутствие указанных положений может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции между хозяйствующими субъектами, претендующими на получение субсидий за счет средств бюджета, в том числе путем создания преимущества конкретному хозяйствующему субъекту, которое обеспечивает ему более выгодные условия деятельности.*

*Предоставление преференции в виде субсидии (финансирования) конкретному получателю без проведения процедур отбора регулируется положениями главы 5 Закона о защите конкуренции.*

*Преференция в установленных частью 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции целях может быть предоставлена без согласования с антимонопольным органом на основании закона субъекта Российской Федерации (нормативного правового акта органа местного самоуправления) о бюджете, в*

которых должен содержаться порядок определения размера такой преференции и устанавливаться ее конкретный получатель.

3. О возможности предоставления преференции нотариусу в целях поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.

*Пример 1: обращение Администрации города Енисейска Красноярского края о возможности предоставления муниципальной преференции нотариусу, занимающемуся частной практикой, в виде передачи в аренду нежилого помещения в целях поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».*

*ФАС России разъяснено администрации, что в соответствии со статьей 11.1 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате от 11.02.1993 № 4462-1 нотариусы, занимающиеся частной практикой, и нотариальные палаты имеют право на заключение договоров аренды, а равно и иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении помещений, находящихся в государственной или муниципальной собственности и используемых для осуществления нотариальной деятельности или размещения нотариальной палаты, без проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров.*

*Согласно пункту 4 части 4 статьи 19 Закона о защите конкуренции не является преференцией предоставление имущества и (или) иных объектов гражданских прав на основании федерального закона или на основании вступившего в законную силу решения суда.*

*Таким образом, передача в аренду нежилого помещения нотариусу, занимающемуся частной практикой, не является муниципальной преференцией.*

4. О субъектах права на получение преференции.

*Пример: обращение заместителя председателя Общественной организации «Ялтинский комитет защиты конституционных прав и свобод человека» о возможности предоставления Департаментом городского имущества города Москвы с предварительного согласия антимонопольного органа государственной преференции Международному центру Рерихов (далее — Центру) в виде списания задолженности по договорам аренды, заключенным ДГИ Москвы с Центром.*

*ФАС России разъяснено, что основания и формы осуществления органами государственной власти и органами местного самоуправления поддержки некоммерческих организаций указаны в статье 31 Федерального закона от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях». В силу положений пунктов 5 и 20 статьи 4 Закона о защите конкуренции преференция может быть предоставлена только таким некоммерческим организациям, которые являются хозяйствующими субъектами, то есть осуществляют деятельность, приносящую доход.*

### *3.5. Контроль за иностранными инвестициями в стратегические хозяйственные общества*

В 2014 году реализация государственной политики в области контроля за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации в соответствии с требованиями 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) проводилась по нескольким направлениям:

- рассмотрение ходатайств и уведомлений иностранных инвесторов, проверка хозяйственных обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, подготовка информационно - аналитических материалов для внесения на рассмотрение Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации (далее – Правительственная комиссия);

- рассмотрение запросов иностранных инвесторов, поданных в порядке, предусмотренном частью 6 статьи 8 Закона № 57-ФЗ, с последующим уведомлением Правительственной комиссии об ответах данных заявителям;

- анализ складывающейся практики применения Закона № 57-ФЗ, выявление проблем его правоприменения;

- нормотворческая деятельность, направленная на создание благоприятной правовой среды для иностранных инвестиций в российскую экономику, сочетающей доступность и качество предоставления государственных услуг с эффективностью осуществления контроля;

- участие в реализации административной реформы ФАС России в соответствии с планом мероприятий на 2014 год (доработка и утверждение в установленном порядке административных регламентов исполнения государственных услуг (функций) в части контроля иностранных инвестиций).

- обращение в арбитражные суды с исками о признании сделок, совершенных без учета требований Закона № 57-ФЗ, недействительными.

В 2014 году в ФАС России находилось на рассмотрении 34 ходатайства иностранных инвесторов (2 ходатайства перешли с 2013 года). Из них:

- 9 ходатайств (26%) будет рассмотрено в 2015 г.;

- 1 ходатайство отозвано заявителем по причине отказа от намерения осуществить планируемую сделку;

- 24 ходатайства иностранных инвесторов (71%) рассмотрено в рамках установленной ФАС России компетенции и на заседаниях Правительственной комиссии.

Из указанных 24 ходатайства иностранных инвесторов 17 ходатайств (50% от общего числа рассмотренных) ФАС России было возвращено иностранным инвесторам без рассмотрения как не требующих предварительного согласования:



- 4 ходатайства возвращены ввиду отсутствия субъектов правоотношений, регулируемых Законом № 57-ФЗ (заявитель не является иностранным инвестором);

- 1 ходатайство возвращено как не требующее предварительного согласования ввиду совершаемой в рамках одной группы лиц;

- 12 ходатайств возвращены ввиду определения факта неотнесения хозяйственного общества к хозяйственным обществам, имеющим стратегическое значение<sup>45</sup>;

По результатам рассмотрения по существу 8 ходатайств в рамках проведенных в 2014 г. двух заседаний Правительственная комиссия приняла следующие решения:

- 7 решений о предварительном согласовании заявленных сделок;

- 1 решение о продлении срока рассмотрения ходатайства в связи с необходимостью его дополнительного рассмотрения совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Кроме того, в 2014 году в рамках контроля за осуществлением иностранных инвестиций было рассмотрено:

- 45 уведомлений, поданных в соответствии с требованиями Закона № 57-ФЗ;

- 9 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;

- 94 обращения иностранных инвесторов, юридических и физических лиц по вопросам применения законодательства об иностранных инвестициях, в том числе 41 обращение средств массовой информации;

- 25 запросов Федерального агентства по недропользованию по вопросам получения и переоформления лицензий на право пользования участками недр федерального значения;

- 24 поручения Аппарата Правительства Российской Федерации и поручения, содержащиеся в нормативных документах;

- проведено 33 проверки (28 документальных и 5 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 2014 года проведен анализ 83 ходатайств, 3 уведомлений и 21 запроса, поданных иностранными инвесторами в соответствии с требованиями Закона

---

<sup>45</sup> 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.

о защите конкуренции, 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 о защите конкуренции.

Практика применения Закона № 57-ФЗ в 2014 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 2014 году принят Федеральный закон 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», в соответствии с которым, в частности:

действие Закона № 57-ФЗ распространяется также на сделки с имуществом хозяйственного общества, имеющего стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, стоимость которого составляет 25 и более процентов балансовой стоимости активов (по данным бухгалтерской отчетности на последнюю отчетную дату);

дополнен перечень обязательств, предусмотренных статьей 12 Закона № 57-ФЗ, обязательством по переработке на территории Российской Федерации водных биологических ресурсов;

внесены сопутствующие изменения в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» в части введения запрета на предоставление права на добычу (вылов) водных биологических ресурсов российским лицам, находящимся под контролем иностранного инвестора, кроме случаев, когда контроль установлен в соответствии с Законом № 57-ФЗ;

исчезает необходимость предварительного согласования иностранными инвесторами сделок, если им уже принадлежит более 75 процентов акций российских хозяйственных обществ - недропользователей, а также внутригрупповых сделок в отношении таких хозяйственных обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны и безопасности государства;

иностранному инвестору предоставляется возможность продлевать срок действия ранее выданного решения о предварительном согласовании сделки без повторной подачи документов и прохождения всей процедуры;

внесены изменения в статью 6 Закона № 57-ФЗ, продиктованные предстоящим прекращением госрегулирования тарифов на услуги субъектов естественных монополий по погрузке, выгрузке и хранению грузов в портах Российской Федерации, направленные на снижение количества хозяйственных

обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, и некоторые другие.

Также в отчетном периоде ФАС России была продолжена работа по предупреждению и пресечению нарушений действующего законодательства в сфере контроля за осуществлением иностранных инвестиций, в том числе:

### **1) Пресечение нарушений в отношении ОАО «Астраханский порт».**

В течение первого полугодия 2014 года ФАС России приняло участие в шести судебных заседаниях в Арбитражном суде Астраханской области 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.

ФАС России предпринимались усилия по урегулированию спора во внесудебном порядке, в том числе направленные на заключение мирового соглашения, основанного на императивных нормах, направленных на защиту и соблюдение интересов Российской Федерации. Иранской стороной не были приняты условия подготовленного ФАС России мирового соглашения, напротив, иранская сторона направила в ФАС России свое видение условий мирового соглашения, которые не содержали конкретных шагов и сроков их исполнения, что позволило бы иранской стороне не приводить свою деятельность в соответствие с законодательством Российской Федерации в течение неопределенного периода времени.

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, (не вступило в законную силу в связи с обжалованием ответчиками по делу данного решения в апелляционной инстанции, Двенадцатым арбитражным апелляционным судом судебное заседание назначено на 7 июля 2015 года).

### **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 (заявления в российский суд не подавались).

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 (такое назначение требовало предварительного согласования Правительственной комиссии):

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» (рассмотрение дела в Арбитражном суде Мурманской области назначено на 19 марта 2015 года).

### **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, тем самым, 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 ходатайство в ФАС России не поступало.

ФАС России подано исковое заявление о признании недействительной указанной сделки и применении последствий недействительности ничтожной сделки в Арбитражный суд Московской области. В результате действий ФАС России лицо, контролирующее ООО «РОЛИЗ», - гражданин Российской Федерации, имеющий иное гражданство направил в ФАС России обращение о согласовании вышеуказанной сделки, также в ФАС России поступило письмо его представителя, содержащего документы, подтверждающие выход гражданина из иностранного гражданства).

**4) Привлечение к административной ответственности, предусмотренной статьей 19.8.2 КоАП.** В течение года ФАС России к административной ответственности привлечено 10 организаций, в том числе:

- ЗАО «Рыболовецкая компания «Согра» - за непредставление ходатайства в соответствии с Законом № 57-ФЗ, сумма штрафа 500 тыс. рублей;
- компания «ЛАЙНЕНХОЛЛ ОВЕРСИЗ ЛИМИТЕД» - за непредставление уведомлений в соответствии с Законом № 57-ФЗ), сумма штрафа 250 тыс. рублей;
- 8 хозяйствующих субъектов за непредставление информации по требованию ФАС России (сумма штрафа – по 500 тыс. рублей):

Также были возбуждены административные дела в отношении иных 13 хозяйственных обществ, не представивших информацию по запросу ФАС России. 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 производство по административным делам в отношении данных обществ было прекращено по малозначительности.

В целях улучшения инвестиционной среды в Российской Федерации ФАС России в 2015 году планирует:

1) дальнейшее совершенствование законодательства по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение, в том числе в части внесения 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 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;

- в законодательство о недрах Российской Федерации;

- в Уголовный кодекс Российской Федерации в части введения уголовной ответственности за незаконное установление контроля над хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение;

2) внедрение административных регламентов по исполнению государственных услуг (функций) по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации;

3) публичное освещение правового регулирования в Российской Федерации порядка осуществления иностранных инвестиций;

4) усиление контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации об иностранных инвестициях.

### *3.6. Контроль за соблюдением антимонопольных требований законодательства о торговле*

В 2014 году ФАС России проведена плановая выездная проверка ЗАО «Торговый дом «ПЕРЕКРЕСТОК». По итогам проведенного контрольного мероприятия в действиях ЗАО «Торговый дом «ПЕРЕКРЕСТОК» были выявлены признаки нарушения Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон о торговле), а также установлены факты представления в ФАС России недостоверных сведений.

По выявленным фактам в отношении ЗАО «Торговый дом «ПЕРЕКРЕСТОК» возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения пункта 1 части 1 статьи 13 Закона о торговле, выразившихся в создании дискриминационных условий поставщикам продовольственных товаров групп «мясо, мясная продукция» и «птица», которое находится в стадии рассмотрения.

Также было возбуждено 2 дела об административных правонарушениях по фактам представления недостоверных сведений. По результатам рассмотрения указанных дел были вынесены постановления о наложении административных штрафов в размере 50 000 рублей каждый, один из которых был оплачен ЗАО «Торговый дом «ПЕРЕКРЕСТОК».

В соответствии с поручением Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова о проведении мониторинга работы Комиссии по применению Кодекса добросовестных практик взаимоотношений между торговыми сетями и поставщиками потребительских товаров (далее — Комиссия) ФАС России подготовлена справка о реализации Кодекса добросовестных практик взаимоотношений между торговыми сетями и поставщиками потребительских товаров (далее — Кодекс) и работе Комиссии.

В рамках проделанной работы было установлено, что Комиссией решаются конкретные проблемы, возникающие во взаимоотношениях торговых сетей и поставщиков продовольственных товаров. Вместе с тем поставщиками продовольственных товаров отмечается низкий уровень исполнения решений Комиссии торговыми сетями, так как они не являются обязательными для исполнения.

Учитывая изложенное, объединения поставщиков и производителей продовольственных товаров отметили необходимость продолжения развития практики применения такого инструмента саморегулирования как Кодекс, реализуемого через работу Комиссии по его применению, что, однако, не исключает усиления влияния государства на сферу торговли через внесение соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации, в частности в Закон о торговле.

При этом опрошенные участники рынка признали, что деятельность Комиссии позволяет решать спорные ситуации, возникающие между

поставщиками и торговыми сетями, внесудебными методами, при этом фактором воздействия являются не государственное принуждение и санкции, а влияние мнения Комиссии на деловую репутацию компании, действовавшей недобросовестно.

Работа Комиссии в целом положительно оценивается опрошенными участниками рынка, которые видят в ней эффективный орган, содействующий развитию диалога между участниками рынка, обеспечению добросовестной конкуренции и равного доступа на рынок.

Вместе с тем с учетом того, что Комиссия, как и Кодекс начали действовать и применяться сравнительно недавно, был сделан вывод о том, что влияние их на правоотношения в сфере взаимодействия торговых сетей с поставщиками продовольственных товаров не является значительным и не может быть объективно оценено в настоящее время.

ФАС России проведен анализ соблюдения торговыми сетями требований части 1 статьи 14 Закона о торговле. Так, проанализирована деятельность 12 ведущих торговых сетей Российской Федерации за период 2009-2012 годы, а именно: торговая сеть «Магнит» ЗАО «Тандер», X5 RetailGroup N.V., METRO Cash&CarryInternationalGmbH, группа компаний «ДИКСИ», «Лента», О'КЕЙ, GroupeAuchan SA, ОАО «Седьмой Континент», БИЛЛА, ТС «Мария-Ра», группа «Холидей», ООО «Центр реструктуризации» (торговая сеть «Гроздь») в муниципальных районах, городских округах, где они представлены (около 500).

В рамках данного исследования выявлены факты приобретения торговыми сетями (ЗАО «Тандер», X5 RetailGroup N.V., группа компаний «ДИКСИ», ТС «Мария-Ра», ООО «Центр реструктуризации» (торговая сеть «Гроздь») дополнительных торговых площадей с нарушением требований части 1 статьи 14 Закона о торговле на территории 42 муниципальных районов/городских округов.

Данная информация направлена в адрес территориальных управлений ФАС России для применения мер антимонопольного реагирования, ведется работа по применению последствий нарушения требований части 1 статьи 14 Закона о торговле (признание сделки ничтожной) к указанным сделкам.

***Выявление нарушений Закона о торговле в действиях торговых сетей (создание дискриминационных условий для поставщиков продовольственных товаров).*** В 2011-2013 годах ФАС России рассмотрены дела о нарушении антимонопольного законодательства в отношении ООО «МЕТРО Кэш энд Керри», ООО «АТАК» и ООО «АШАН» по признакам нарушения части 1 статьи Закона о торговле, выразившихся в создании дискриминационных условий для поставщиков продовольственных товаров (рыбы и рыбной продукции и молока и молочной продукции):

1. Дело о нарушении антимонопольного законодательства было рассмотрено по признакам нарушения ООО «МЕТРО Кэш энд Керри» 13 Закона о торговле, выразившегося в создании дискриминационных условий для поставщиков рыбы и рыбной продукции.

В целях установления обстоятельств дела, а также выяснения особенностей оказания ООО «МЕТРО Кэш энд Керри» поставщикам рыбы и рыбной продукции услуг, направленных на продвижение товаров, и определения стоимости указанных услуг, ФАС России было проанализировано более 1000 томов, содержащих первичную документацию по рассматриваемым услугам. По результатам рассмотрения принято решение:

- признать действия ООО «МЕТРО Кэш энд Керри», выразившиеся в создании дискриминационных условий для 65 поставщиков рыбы и рыбной продукции путем установления цены договора возмездного оказания услуг в процентах от общей цены товаров, поставленных по договору поставки, а также путем взимания различной платы за одинаковый объем оказанных услуг по сравнению с другими поставщиками рыбы и рыбной продукции, нарушением пункта 1 части 1 статьи 13 Закона о торговле;
- выдать ООО «МЕТРО Кэш энд Керри» предписание о прекращении создания дискриминационных условий и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

По результатам рассмотрения дела в отношении ООО «МЕТРО Кэш энд Керри» было возбуждено и рассмотрено 65 дел об административных правонарушениях по части 1 статьи 14.40 КоАП. По результатам рассмотрения 63 из них вынесены постановления о наложении штрафов в сумме 126 млн. рублей. Решение и предписание по делу, а также 63 постановления о наложении штрафов обжалованы ООО «МЕТРО Кэш энд Керри» в арбитражный суд. По итогам рассмотрения судебного дела решение и предписание по делу были признаны законными всеми инстанциями.

2. Дело о нарушении антимонопольного законодательства было рассмотрено в отношении ООО «АТАК» по признакам нарушения Закона о торговле, выразившегося в создании дискриминационных условий поставщикам продовольственных товаров.

По результатам рассмотрения указанного дела было принято решение:

- признать действия ООО «АТАК», выразившиеся в создании дискриминационных условий для 13 поставщиков рыбы и рыбной продукции при определении стоимости услуги по рекламированию товаров путем демонстрации образцов товара в процентах от общей цены поставленных товаров, а также при взимании различной платы за одинаковый объем оказанных услуг по сравнению с другими поставщиками рыбы и рыбной продукции нарушением пункта 1 части 1 статьи 13 Закона о торговле;
- в связи с добровольным устранением ООО «АТАК» нарушений, выразившихся в создании дискриминационных условий для 9 поставщиков рыбы и рыбной продукции, на основании пункта 1 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции рассмотрение дела в части создания дискриминационных условий при определении стоимости услуги по рекламированию товаров путем демонстрации образцов товара в процентах от общей цены поставленных товаров, а также при взимании различной платы за одинаковый



объем оказанных услуг с поставщиков рыбы и рыбной продукции в отношении ООО «АТАК» прекратить;

- признать действия ООО «АТАК», выразившиеся в создании дискриминационных условий для 9 поставщиков рыбы и рыбной продукции при определении стоимости услуги по проведению исследования в магазине АТАК тенденций покупательского спроса на товары, реализуемые на территории/в регионе осуществления деятельности АТАК, а также при взимании различной платы за одинаковый объем оказанных услуг по сравнению с другими поставщиками рыбы и рыбной продукции, нарушением пункта 1 части 1 статьи 13 Закона о торговле;
- выдать ООО «АТАК» предписание о прекращении указанных нарушений и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

По результатам рассмотрения дела ФАС России было возбуждено и рассмотрено 9 дел об административных правонарушениях, по итогам рассмотрения которых вынесены постановления о наложении административных штрафов на общую сумму 18 млн. рублей.

Решение, предписание по делу о нарушении антимонопольного законодательства, а также 9 постановлений о наложении административных штрафов были обжалованы в арбитражном суде. По результатам рассмотрения дела в первой, апелляционной и кассационной инстанциях решение, предписание и постановления о наложении штрафов признаны судами законными.

3. Дело о нарушении антимонопольного законодательства было рассмотрено в отношении ООО «АШАН» по признакам нарушения Закона о торговле, выразившегося в создании дискриминационных условий поставщикам продовольственных товаров.

По результатам рассмотрения указанного дела было принято решение:

- признать действия ООО «АШАН», выразившиеся в создании дискриминационных условий для 85 поставщиков молока и молочной продукции при определении стоимости услуги по рекламированию товаров путем демонстрации образцов товара, а также при взимании различной платы за одинаковый объем оказанных услуг по сравнению с другими поставщиками молока и молочной продукции, нарушением пункта 1 части 1 статьи 13 Закона о торговле;
- выдать ООО «АШАН» предписание о прекращении указанных нарушений и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

По итогам рассмотрения указанного дела ФАС России возбуждено и рассмотрено 85 дел об административных правонарушениях по части 1 статьи 14.40 КоАП. По результатам рассмотрения указанных дел вынесены постановления о наложении штрафов на общую сумму 170 млн. рублей.

Решение и предписание по делу обжалованы в арбитражном суде. По результатам рассмотрения судебного дела в первой и апелляционной инстанциях указанные решение и предписание признаны судами законными.

Принимая во внимание сложившуюся ситуацию в сфере реализации продовольственных товаров, данные дела имеют высокую значимость в связи с тем, что:

- выявлены системные нарушения антимонопольного законодательства, которые ранее не рассматривались ФАС России;
- в рамках рассмотрения указанных дел впервые была сформирована практика квалифицирования и доказывания дискриминационного характера оказания услуг торговыми сетями поставщикам продовольственных товаров;
- правильность выводов ФАС России, законность решений, предписаний и постановлений ФАС России о наложении административных штрафов подтверждена судами всех инстанций;
- по результатам рассмотрения дел вынесено 157 постановлений о наложении административных штрафов на общую сумму 314 млн. рублей;
- в рамках указанных дел была выявлена проблема несоразмерности стоимости услуг и фактических затрат на их оказание, а также отсутствие возможности проследить эффективность оказываемых торговыми сетями поставщикам продовольственных товаров услуг по продвижению товара. Величина выплат поставщиков продовольственных товаров в пользу торговых сетей за оказание маркетинговых и рекламных услуг может достигать до 20% от товарооборота конкретного поставщика, что включается в стоимость реализуемых ими продовольственных товаров. Указанная практика приводит к необоснованному повышению стоимости продовольственных товаров для потребителей, а также необоснованному обогащению торговых сетей;
- решение по делу № 4 13/80-11 позволило ЗАО «Русская рыбная компания» обратиться с иском о взыскании с ООО «МЕТРО Кэш энд Керри» суммы неосновательного обогащения и процентов за пользование чужими денежными средствами. По результатам рассмотрения дела суд первой инстанции решил взыскать с ООО «МЕТРО Кэш энд Керри» неосновательное обогащение в сумме 7,8 млн. рублей и проценты в сумме 2,2 млн. рублей.

С учетом того, что практика оказания услуг, оказываемых торговыми сетями поставщикам продовольственных товаров, является однообразной, Федеральная антимонопольная служба планирует обратиться к участникам рынка с рекомендацией изменить практику оказания указанных услуг, а также применять экономически обоснованные цены на такие услуги.

### *3.7. Контроль за размещением госзаказа, торгами и заключением договоров по их результатам*

#### **3.7.1. Обеспечение открытости и публичности государственных и муниципальных торгов**

Важную роль в развитии конкуренции продолжают играть мероприятия по обеспечению открытости и публичности государственных и муниципальных торгов по реализации имущества и ограниченных ресурсов.

В этом направлении помимо законодательного закрепления процедуры торгов существенное значение имеет информационное сопровождение торгов, предоставление неограниченному кругу лиц сведений о торгах.

В этой связи в 2014 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](http://www.torgi.gov.ru) (далее - сайт торгов, Интернет-портал). Посещаемость сайта торгов в 2014 году составила 4 115 тыс. посещений, что на 29 процентов больше, чем в 2013 году.

Всего за 2014 год на сайте размещено 269 тыс. извещений, что на 7 процентов превысило аналогичный показатель 2013 года. Увеличение количества извещений, опубликованных на сайте торгов в 2014 году, стало возможно, помимо прочего, благодаря расширению функционала Интернет-портала. В 2014 году на сайте торгов в обязательном порядке стала публиковаться информация о проведении открытых конкурсов на право заключения концессионного соглашения, аукционов на право заключить договор о создании искусственного земельного участка, аукционов по продаже имущества (объектов электроэнергетики), подлежащего принудительной продаже.

Лидирующие места в 2014 году по количеству опубликованных на сайте торгов извещений занимают торги по аренде государственного и муниципального имущества (здания, помещения) - 27 % от общего количества опубликованных извещений, торги по аренде и продаже земельных участков – 22% и торги по реализации имущества должников - 17 %.

В то же время важным параметром, характеризующим эффективность торгов, остается показатель среднего количества заявителей на торгах. По указанному критерию наиболее успешными могут быть названы торги на право заключения охотхозяйственного соглашения и на право заключения договора водопользования, где среднее количество заявителей по торгам 2014 года составило более 3. Полная информация о среднем количестве заявителей по всем видам торгов в 2014 году представлена в таблице 3.19.

Таблица 3.19.

Среднее количество заявителей по всем торгам, информация о которых опубликована в 2014 году

Вид торгов	Среднее кол-во заявителей, чел.
На право заключения договора водопользования	3,55
На право заключения охотхозяйственного соглашения	3,19
Торги: - о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов, - о предоставлении рыбопромысловых участков	2,15
На право пользования участками недр	1,44
По продаже государственного и муниципального имущества в порядке приватизации	1,26

По продаже земельного участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо права на заключение договора аренды такого земельного участка для жилищного строительства (для его комплексного освоения в целях жилищного строительства)	1,20
Торги: - по продаже права на заключение договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, - по продаже права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений	1,09
На право заключения концессионного соглашения	1,04
На право заключения договора о развитии застроенной территории	0,95
О передаче прав владения и пользования в отношении государственного и муниципального имущества, включая продажу федерального недвижимого имущества, закрепленного на праве хозяйственного ведения за ФГУП	0,77
Об отборе управляющей компании для управления многоквартирным домом	0,59
О продаже имущества должников, заложенного недвижимого и движимого имущества в ходе исполнительного производства, а также о торгах по продаже заложенного движимого имущества во внесудебном порядке	0,25
О передаче прав на единые технологии	0

В целях обеспечения максимальной открытости и публичности при проведении аукционов по продаже имущества (объектов электроэнергетики), подлежащего принудительной продаже, и публичных торгов по продаже объектов незавершенного строительства в 2014 году были приняты постановления Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2014 г. № 124 «О внесении изменения в пункт 1 постановления Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. № 909» и от 3 декабря 2014 г. № 1299 «Об утверждении правил проведения публичных торгов по продаже объектов незавершенного строительства».

Указанными актами сайт торгов определен официальным источником для размещения информации о проведении аукционов по продаже имущества (объектов электроэнергетики), подлежащего принудительной продаже, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 21 октября 2013 г. № 938, и публичных торгов по продаже объектов незавершенного строительства.

В 2015 году работа по повышению открытости государственных и муниципальных торгов продолжена. Так, в развитие Земельного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», Правил организации и проведения торгов (конкурсов, аукционов) на право заключения договора пользования рыбноводным участком, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2014 г. № 450, принято постановление Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2015 г. № 105 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. № 909».

Согласно указанному решению Правительства Российской Федерации сайт по адресу: [www.torgi.gov.ru](http://www.torgi.gov.ru) определен в качестве официального сайта Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения следующей информации:

- о проведении аукционов по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности;
- о проведении аукционов на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности;
- о предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, гражданам для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства, дачного хозяйства, гражданам и крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления деятельности;
- о проведении конкурсов и аукционов на право заключения договора пользования рыбноводным участком;
- предложения о заключении концессионного соглашения;
- перечни объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений.

В начале 2015 г. на сайте [www.torgi.gov.ru](http://www.torgi.gov.ru) представлена возможность для публикации, поиска и просмотра информации о проведении торгов на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на земельном участке, здании или ином недвижимом имуществе, находящемся в государственной или муниципальной собственности, в соответствии с Федеральным законом от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе», а также информации о проведении торгов на право получения лицензии на оказание услуг связи в соответствии с Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи». Размещение данной информации сайте не является обязательным.

### ***3.7.2. Контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок в 2014 году и его влияние на конкуренцию***

С 01.01.2014 года вступил в силу Федеральный закон от 05.04.2013 года №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – 44-ФЗ). В соответствии со статьей 112 44-ФЗ указанный закон применяется к отношениям, связанным с осуществлением закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд, извещения об осуществлении которых размещены после дня вступления в силу 44-ФЗ. При этом размещение заказов, извещения об осуществлении которых размещены до 01.01.2014 года, осуществляется в соответствии с утратившим силу с 01.01.2014 года Федеральным законом от 21.07.2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – 94-ФЗ).

В связи с вышеизложенным, в настоящем докладе наряду с результатами контроля за соблюдением 44-ФЗ, учтены показатели, полученные в результате осуществления контроля и надзора за соблюдением требований 94-ФЗ.

**Осуществление плановых и внеплановых проверок.**

ФАС России осуществляет контроль за соблюдением требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок путем проведения плановых и внеплановых проверок. Информация о ФАС количестве плановых и внеплановых проверок в 2014 году приведена в таблице 3.20.

Таблица 3.20.

	Контроль и надзор за соблюдением 44-ФЗ	Контроль и надзор за соблюдением 94-ФЗ
Плановые проверки	208	112
Внеплановые проверки, в т. ч. в отношении закупок для обеспечения:	18232	2722
- федеральных нужд	11462	839
- нужд субъектов РФ	4561	743
- муниципальных нужд	2209	1140

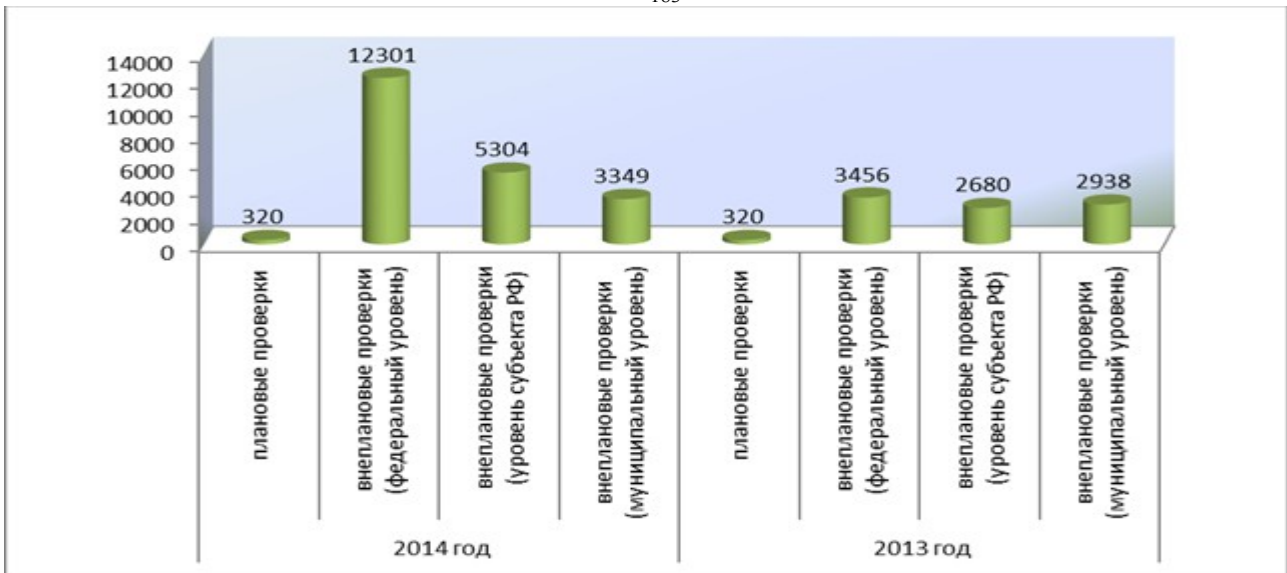
При проведении плановых и внеплановых проверок в отношении заказов, размещаемых в соответствии с требованиями 94-ФЗ, в 2014 году проверено 21020 процедур размещения заказов, из которых в 3 583 процедурах (17%) выявлены нарушения законодательства Российской Федерации о размещении заказов. По результатам проверок в 2014 году выдано 520 предписаний об устранении нарушений законодательства Российской Федерации о размещении заказов.

В отношении закупок, осуществляемых в соответствии с требованиями 44-ФЗ, в 2014 году проверено 33519 процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в 13 759 процедурах (41%) выявлены нарушения. По результатам проверок в 2014 году выдано 8 250 предписаний об устранении нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

Сведения о количестве осуществленных проверок в 2014 году по сравнению с 2013 годом приведены на рисунке 3.21. Из представленных сведений следует, что количество осуществленных ФАС России внеплановых проверок в 2014 году увеличилось более чем в 2 раза по отношению к 2013 году.

Рисунок 3.21\_.

Динамика осуществления проверок в 2014 году по сравнению с 2013 годом



### ***Рассмотрение жалоб участников закупок.***

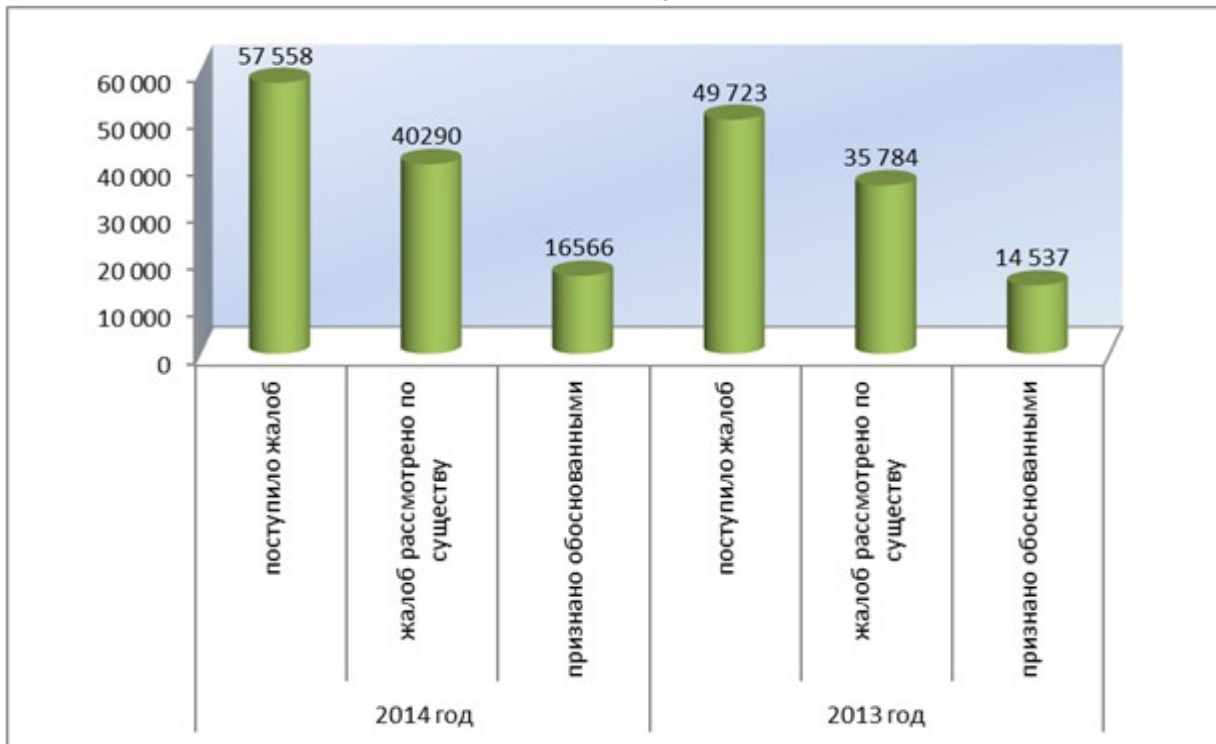
В целях защиты прав и законных интересов участников закупок ФАС России осуществляет рассмотрение жалоб участников закупок, поданных в соответствии с главой 6 44-ФЗ.

В 2014 году в ФАС России поступило 49 562 жалобы на действия (бездействия) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки при осуществлении закупок в соответствии с требованиями 44-ФЗ. Из поступивших жалоб, 12 533 поданы в отношении закупок, осуществляемых для обеспечения федеральных нужд, 22 204 – для нужд субъектов Российской Федерации, 14 825 – для муниципальных нужд.

В 2014 году в ФАС России также поступило 7 996 жалоб в отношении заказов, размещаемых в соответствии с 94-ФЗ, из которых 2 375 на действия субъектов контроля при размещении заказов для обеспечения федеральных нужд, 3 226 – для нужд субъектов Российской Федерации, 2 395 – для муниципальных нужд. В 2014 году на основании части 11 статьи 105 44-ФЗ 12 494 жалобы возвращены заявителям. Кроме того, на основании части 15 статьи 105 44-ФЗ 4774 жалобы отозваны заявителями.

Рисунок 3.22.

Результаты рассмотрения жалоб органами ФАС России в 2013 году и 2014 году



Приведенные в диаграмме данные указывают на увеличение количества поступивших жалоб (57 558) по сравнению с 2013 годом (49 723). В результате рассмотрения, обоснованными (в том числе частично) признаны 16 566 жалоб (41% от рассмотренных жалоб), выдано 13 453 предписания об устранении выявленных нарушений законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок и 2 161 предписание об устранении выявленных нарушений законодательства Российской Федерации о размещении заказов.

***Рассмотрение обращений о согласовании возможности заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком), а также уведомлений об осуществлении закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика)***

Согласование возможности заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) осуществляется ФАС России в соответствии с приказом Минэкономразвития России от 13 сентября 2013 № 537 «Об утверждении Порядка согласования применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), возможности заключения (заключения) контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)».

В 2014 году ФАС России рассмотрено 83 497 обращений о согласовании возможности заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) в отношении закупок, проводимых в соответствии с 44-ФЗ. В 75 289 (90%) случаях ФАС России согласовала возможность заключения контракта. В остальных случаях выявлены нарушения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, которые привели



к отказу в таком согласовании. Также рассмотрено 16 025 уведомлений об осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). При этом в 760 (5%) случаях выявлено, что процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя) проведены с нарушением 44-ФЗ.

В 2014 году также рассмотрено 1 950 обращений о согласовании возможности заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) по итогам проведения процедур размещения заказов, предусмотренных положениями 94-ФЗ. В 1 746 (90%) случаях ФАС России согласовала возможность заключения контракта.

Приведенные на рис. 3.23 данные свидетельствуют о том, что количество обращений в ФАС России о согласовании возможности заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) в 2014 году по сравнению с результатами 2013 года увеличилось более чем в 6,5 раз.

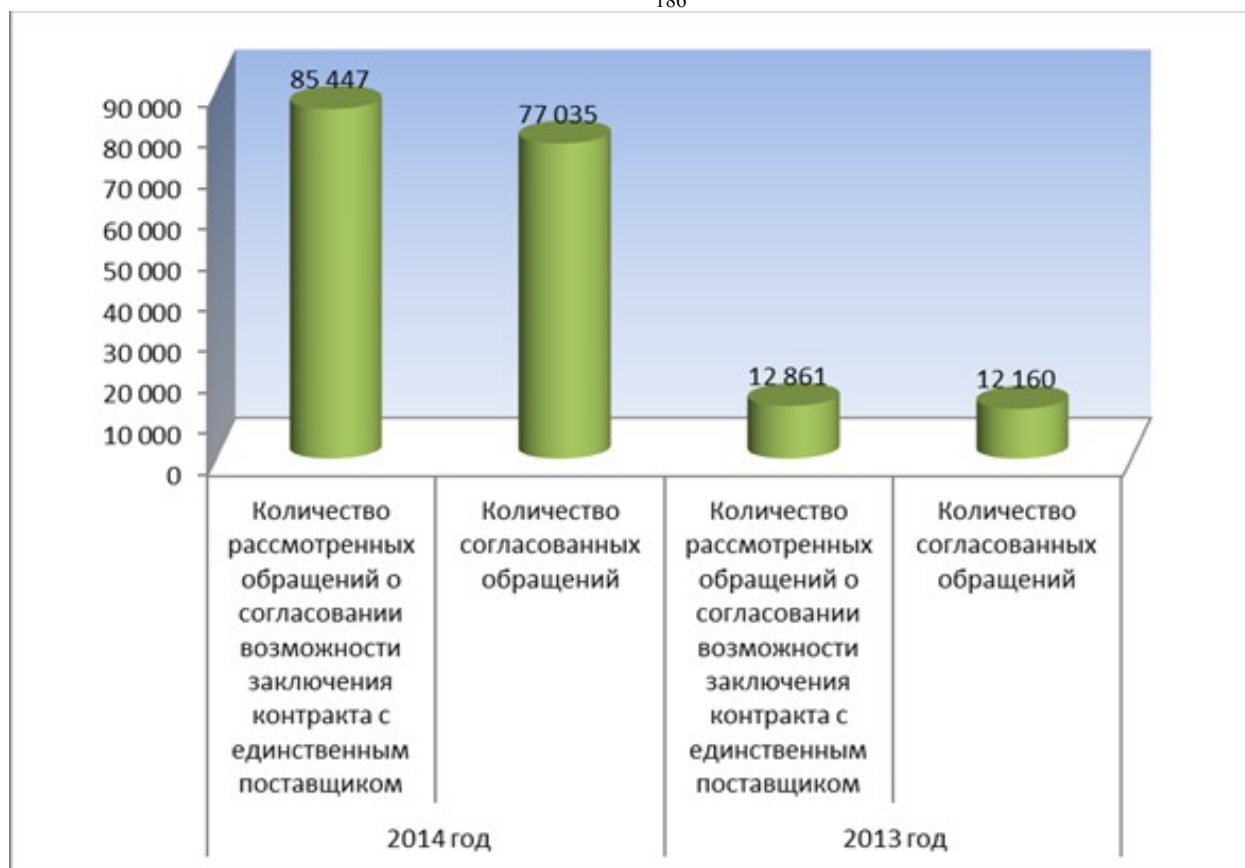
### ***Административная практика***

В 2014 году ФАС России возбуждено 8 982 дела об административных правонарушениях за нарушения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок. По итогам рассмотрения выдано 5 964 постановления о наложении административных штрафов. При этом в 2014 году ФАС России возбуждено 4 946 дел об административных правонарушениях за нарушения законодательства о размещении заказов. По итогам рассмотрения выдано 3 077 постановлений о наложении административных штрафов.

За аналогичный период в 2013 году ФАС России возбуждено 18 589 дел об административных правонарушениях и вынесено 12 673 постановления о наложении административных штрафов.

В рамках нарушения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок за 2014 год наибольшее количество дел возбуждено по части 4.2 статьи 7.30 КоАП в связи с утверждением заказчиками документации о закупках, не соответствующей требованиям законодательства о контрактной системе в сфере закупок, а также по части 2 статьи 7.30 КоАП РФ, то есть за нарушение порядка отбора участников конкурсов, аукционов.

Рисунок 3.23.



### ***Ведение реестра недобросовестных поставщиков***

ФАС России в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25.11.2013 № 1062 «О порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)» осуществляется ведение реестра недобросовестных поставщиков. В 2014 году ФАС России, в части осуществления контроля за соблюдением 44-ФЗ, рассмотрено 6 227 обращений о включении сведений об участниках закупок в указанный реестр. По итогам рассмотрения указанных обращений в реестр недобросовестных поставщиков в 2014 году ФАС России включены сведения о 2 522 недобросовестных поставщиках, что составляет 40% от рассмотренных обращений в отношении закупок, осуществляемых в соответствии с 44-ФЗ. Основной причиной включения в реестр недобросовестных поставщиков является уклонение участника закупок от заключения контракта (81% от включенных в Реестр лиц).

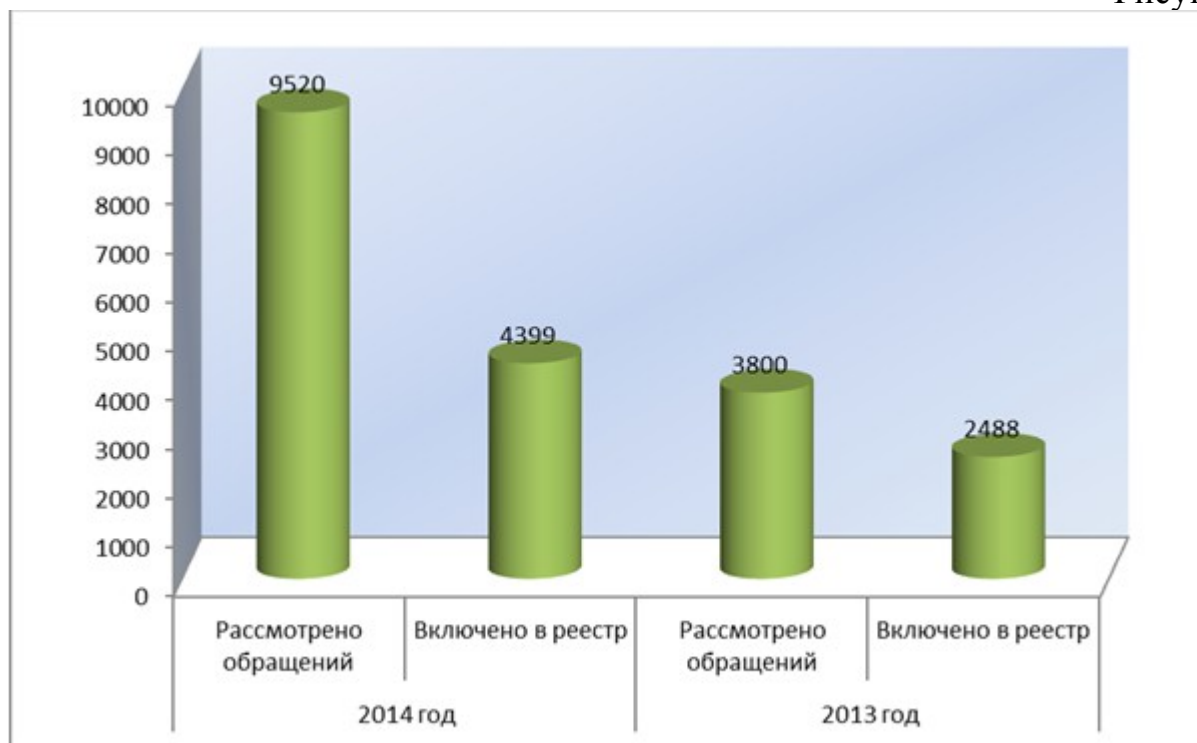
При этом в 2014 году ФАС России, в части осуществления контроля за соблюдением 94-ФЗ, рассмотрено 3 293 обращения о включении сведений об участниках размещения заказов в реестр недобросовестных поставщиков. По итогам рассмотрения указанных обращений в реестр недобросовестных поставщиков в 2014 году ФАС России включены сведения о 1 877 недобросовестных поставщиках, что составляет 56% от рассмотренных обращений в отношении заказов, размещаемых в соответствии с 94-ФЗ.

Соотношение количества рассмотренных в 2014 и 2013 годах обращений к числу включенных в реестр недобросовестных поставщиков (исполнителей,

подрядчиков) представлено на рисунке 3.24. Видно, что количество обращений заказчиков в ФАС России по вопросам включения участников закупок и размещения заказов в реестр недобросовестных поставщиков в 2014 года по сравнению с 2013 годом увеличилось более чем в 2 раза.

На 31.12.2014 года реестр недобросовестных поставщиков содержал сведения о 5 726 записях о недобросовестных поставщиках.

Рисунок 3.24.



### **Обжалование решений ФАС России в судах**

За 2014 год зафиксировано 2 374 случая обжалования в арбитражных судах и судах общей юрисдикции решений (предписаний) ФАС России, что составляет 1,5% от общего количества принятых решений (предписаний), 2 626 случаев обжалования постановлений о назначении административного наказания, что составляет 12% от общего количества принятых постановлений о назначении административного наказания за нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок и законодательства о размещении заказов. Требования заявителей при обжаловании решений (предписаний) удовлетворены в 415 случаях, а при обжаловании постановлений о назначении административного наказания - в 504 случаях.

В 2013 году зафиксировано 2 561 случай обжалования в арбитражных судах и судах общей юрисдикции решений (предписаний) ФАС России, 2 213 случаев обжалования постановлений о назначении административного наказания. Требования заявителей при обжаловании решений (предписаний) удовлетворены в 589 случаях, при обжаловании постановлений о назначении административного наказания - в 564 случаях.

### ***3.7.3. Анализ контроля закупок государственными компаниями и иными хозяйствующими субъектами, регламентируемых Федеральным законом от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»***

В 2014 году ФАС России рассмотрено 4 840 жалобы на действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг. Из них 1 701 жалоба признана обоснованными и выдано 1 022 предписания, исполненных в установленные в них сроки. 2 514 жалоб признано необоснованными и выдано 229 предписаний. 625 жалоб оставлены без рассмотрения.

Наибольшее количество жалоб рассмотрено ФАС России при размещении на сайте zakupki.gov.ru положения о закупке, изменений, вносимых в указанное положение, информации о закупке, подлежащей размещению на указанном сайте, или нарушения сроков такого размещения (310 жалоб). На предъявление к участникам закупки требования о предоставлении документов, не предусмотренных документацией о закупке рассмотрено 253 жалобы. 19 жалоб связано с осуществлением заказчиками закупки товаров, работ, услуг в отсутствие утвержденного и размещенного на сайте zakupki.gov.ru положения о закупке и без применения положений Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Вместе с тем, большинство случаев обжалования (70,2% от общего количества рассмотренных ФАС России жалоб) связано нарушениями заказчиками порядка проведения закупочных процедур, не указанными в части 10 статьи 3 Закона о закупках. Количество рассмотренных жалоб ФАС России жалоб в 2014 году составляет 4 840 жалоб (в 1,5 раза больше рассмотренных жалоб за 2013 год), наибольшее количество жалоб рассмотрено в Центральном федеральном округе (32,9 % от общего количества рассмотренных территориальными органами ФАС России жалоб), Приволжском федеральном округе (21,2 %), Сибирском федеральном округе (12,2 %).

В Реестр недобросовестных поставщиков по состоянию на 31.12.2014 включено 156 реестровых записей в отношении 142 участников закупок, уклонившихся от заключения договора, поставщиков (исполнителей, подрядчиков), с которым договор расторгнут в связи с существенным нарушением им договора.

### ***3.8. Обеспечение соблюдения принципов конкуренции при осуществлении государственного регулирования внешнеторговой деятельности***

В целях реализации задачи по обеспечению условий конкуренции при осуществлении государственного регулирования внешнеторговой деятельности

ФАС России в 2014 году осуществлял свою деятельность в рамках работы подкомиссии по таможенно-тарифному и нетарифному регулированию, защитным мерам во внешней торговле Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции (далее – Подкомиссия), созданной в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2009 г. № 1166, а также работы Консультативного комитета по торговле Евразийской экономической комиссии (Комитет), утвержденного Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 7 марта 2012 г. № 6 и его подкомитетов (по торговой политике и по таможенно-тарифному и нетарифному регулированию, защитным мерам во внешней торговле).

В рамках работы Подкомиссии и Комитета в 2014 году ФАС России было рассмотрено:

- 105 заявлений и обращений о корректировке ввозных и вывозных таможенных пошлин, охватывающих 76 товарных позиций Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Таможенного союза;

- 51 заявление и обращение, касающихся мер нетарифного регулирования и общих вопросов регулирования внешнеторговой деятельности, включая вопросы регулирования в рамках Таможенного союза.

В 2014 году, по итогам рассмотрения вопросов, касающихся мер тарифного и нетарифного регулирования, на заседаниях Подкомиссии и Комитета, было принято 9 решений Коллегии ЕЭК и 13 постановлений Правительства Российской Федерации. Все проекты указанных решений и постановлений прошли процедуру согласования с ФАС России.

Наиболее приоритетное (существенное) внимание при изменении мер внешнеторгового регулирования антимонопольная служба уделяла вопросам конкуренции на соответствующих товарных рынках.

Ряд поступивших в ФАС России обращений касались повышения действующего уровня ставок ввозных таможенных пошлин в отношении импортной продукции, аналоги которой производятся в Российской Федерации. При рассмотрении соответствующих заявлений анализировалась структура таких рынков, наличие ценовой конкуренции, эффективность отечественного производства, качество выпускаемой продукции и другие финансово-экономические показатели. ФАС России последовательно отстаивала позицию о недопущении необоснованного протекционизма при введении указанных мер на тех рынках, где российские производители уже обладают значительной рыночной властью и могут оказывать одностороннее влияние на общие условия обращения заявленных товаров, поскольку повышение уровня ставок ввозных таможенных пошлин может оказывать влияние на рост цен на внутреннем рынке.

В частности, при рассмотрении обращения металлургических компаний ОАО «ММК» и ЗАО «ОМК» по вопросу повышения ставок ввозных таможенных пошлин на широкоформатный горячекатаный лист ФАС России пришла к выводу, что российский рынок указанного товара можно охарактеризовать как высококонцентрированный и введение предлагаемых мер может привести к росту цен на широкоформатный горячекатаный лист.

По данным таможенной статистики в 2013 году и за 8 месяцев 2014 года произошло сокращение импортных поставок широкоформатного горячекатаного листа. В указанный период объем импорта указанной продукции сократился с 20 % в 2012 году до 16,3 % за 8 месяцев 2014 года. При этом доля ОАО «ММК» увеличилась с 25,4 % до 30,5 %, а ЗАО «ОМК» с 5,8 % до 16,2 %. Таким образом, в условиях открытости российского рынка широкоформатного горячекатаного листа не произошло ухудшение положения российских производителей указанной продукции.

Кроме того, по данным опроса покупателей, проведенного при рассмотрении обращения металлургических компаний, введение пошлины негативно отразится на конкурентоспособности российских судостроителей, производителей труб и технологического оборудования для нефтегазовой и нефтехимической промышленности как на российском, так и на зарубежных рынках. Введение пошлины окажет наибольшее влияние на конкурентоспособность российских потребителей, которые в силу различных обстоятельств не могут заменить импортный горячекатаный лист на продукцию российских производителей. Опираясь на проведенный анализ ФАС России пришла к выводу о нецелесообразности повышения ставок ввозных таможенных пошлин на широкоформатный горячекатаный лист. Позиция ФАС России была поддержана на Подкомиссии (пункт VIII протокол № 10 от 21.11.2014).

Так, с целью повышения конкурентоспособности продукции отечественных производителей, расширения доступа российских предприятий к дополнительным источникам сырья, увеличения загрузки существующих производственных мощностей и объема выпуска готовой продукции ФАС России поддержала предложение ОАО «РУССКИЙ АЛЮМИНИЙ» об обнулении ставки ввозной таможенной пошлины на фторид алюминия.

На основании данных, представленных ОАО «РУССКИЙ АЛЮМИНИЙ», можно сделать вывод, что в условиях недостаточной обеспеченности внутреннего рынка во фториде алюминия потребности внутреннего рынка в указанном товаре покрываются за счёт импортных поставок (до 42 % необходимого сырья). На территории стран Таможенного союза производство фторида алюминия осуществляется в Республике Беларусь на ОАО «Гомельский химический завод», однако поставки белорусской продукции могут покрыть лишь 2 % потребности российской алюминиевой отрасли. Позиция ФАС России была поддержана на заседании Подкомиссии 24 сентября 2014 года.

При подготовке соответствующих заключений, ФАС России уделяла большое внимание вопросу поддержки реализации перспективных инвестиционных проектов, предусматривающих поэтапную локализацию производства высокотехнологичной техники в Российской Федерации.

Например, в целях создания условий для локализации производства газовых турбин в Российской Федерации и обеспечения эскалации таможенного тарифа ФАС России были поддержаны предложения ЗАО «РЭП Холдинг» и ООО

«Сименс» об установлении нулевой ставки ввозной таможенной пошлины в отношении частей турбин газовых мощностью более 20 МВт и более 50 МВт.

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.

Инвестиционные проекты, осуществляемые ЗАО «РЭП Холдинг», предусматривают сборку газовых турбин мощностью 22 МВт и 32 МВт. Комплекующие для указанных газовых турбин на территории России не производятся. В рамках инвестиционных проектов предусмотрена локализация производства газотурбинных двигателей на территории Российской Федерации (в срок до 2020 года). По инициативе Российской Федерации решение о снижении ставок ввозных таможенных пошлин на части газовых турбин мощностью от 5 до 50 МВт с 02.09.2014 сроком на 2 года было принято Коллегией ЕЭК (от 15.07.2014 № 110)

Аналогичный инвестиционный проект реализует ООО «Сименс» совместно с ОАО «Силовые машины». В соответствии с проектом в Ленинградской области ведётся строительство завода по выпуску газовых турбин мощностью 50 МВт, соответствующих мировым стандартам. В настоящее время производство газовых турбин указанной мощности и компонентов к ним в Российской Федерации отсутствует.

С целью увеличения прямых иностранных инвестиций в развитие российского машиностроения, повышения конкурентоспособности газовых турбин российского производства и создания высококвалифицированных рабочих мест ФАС России поддержал предложение по обнулению ставки ввозной таможенной пошлины на части газовых турбин мощностью более 50 МВт. Данное предложение рассмотрено и поддержано на Подкомиссии.

Также, в целях обеспечения импортозамещения красной рыбой потребностей внутреннего рынка, повышения конкурентоспособности отечественной продукции, ФАС России одобрила отмену ставок ввозных таможенных пошлин на оборудование для промышленного выращивания рыб семейства лососёвых по норвежской технологии и на суда для транспортировки живой рыбы, а также отмену ставок ввозных таможенных пошлин в отношении молоди лосося атлантического.

ООО «Русское море – Аквакультура» является одним из лидеров по выращиванию форели и атлантического лосося (сёмги) в Российской Федерации. Производственные мощности расположены в Карелии и Мурманске. Установленный производственный цикл составляет 3 года, потребности в рыбопосадочном материале (молоди атлантического лосося), удовлетворяются за счёт импортных поставок, поскольку в Российской Федерации отсутствует производство данного вида продукции.

Также для осуществления промышленного выращивания рыб семейства лососёвых по норвежской технологии ООО «Русское море – Аквакультура» необходимо использовать высокотехнологичное оборудование (автоматическая система для подачи и хранения корма для атлантического лосося и форели с системой видеонаблюдения, садковая производственная линия для разведения рыбы в открытом море), а также судна для транспортировки живой рыбы.

Кроме того, в 2014 году ФАС России также поддержал отмену ставок ввозных таможенных пошлин в отношении молоди лосося атлантического, оборудования для промышленного выращивания рыб семейства лососевых по норвежской технологии и судов для транспортировки живой рыбы.

На заседаниях Подкомиссии было принято решение о целесообразности установления ставки ввозной таможенной пошлины в размере 0% от таможенной стоимости сроком на 3 года в отношении молоди и признано целесообразным выделение отдельных кодов для плавучих средств, оснащённых системой подачи и силосами для хранения корма, предназначенного для кормления рыбы, а также садков рыбоводных для разведения рыбы в открытом море диаметром 20-50 метров, и установлении нулевых ставок ввозных таможенных пошлин на данное оборудование сроком на 2 года.

Важным направлением работы ФАС России в 2014 году также являлось осуществление мониторинга рынка метил-трет-бутилового эфира (МТБЭ) в рамках выполнения поручения Правительства Российской Федерации в целях принятия решения о корректировке ввозных и вывозных таможенных пошлин.

Установлено, что в 2014 году российский рынок МТБЭ характеризовался высокой степенью концентрации, произошло увеличение объёма реализации МТБЭ на внутренний рынок на 4,8 %, загрузка производственных мощностей достигла 81,5 %, на 77 % сократились импортные закупки указанного товара, потребности внутреннего рынка практически полностью удовлетворялись российскими производителями МТБЭ. Рост цен на внутреннем рынке (9,7 %) на МТБЭ российского производства находился ниже официального уровня инфляции 11,4 % (Росстат).

В связи с изменением курсов валют и потенциальной привлекательностью экспортных поставок МТБЭ ФАС России предложил продолжить осуществлять мониторинг МТБЭ и, в случае необходимости, вернуться к рассмотрению вопроса о корректировке ввозных и вывозных таможенных пошлин.

В рамках выполнения обязательств Российской Федерации в ВТО в отчётном периоде ФАС России принимала активное участие в работе по выработке предложений по исполнению графика тарифных обязательств в 2014 году. При подготовке данных предложений ФАС России исходила из понимания необходимости обеспечения стабильности и прогнозируемости ситуации на соответствующих товарных рынках и предотвращения чувствительного роста цен на социально значимые товары в условиях членства в ВТО.



### *3.9. Антимонопольный контроль в сфере государственного оборонного заказа*

В целях реализации мер по повышению эффективности и совершенствованию механизмов государственного контроля ценообразования на продукцию исполнителей по государственному оборонному заказу (далее – ГОЗ) в Федеральном законе от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (далее – Закон о ГОЗ) была предусмотрена статья 14 «Особенности антимонопольных требований в сфере государственного оборонного заказа».

Статья 14 Закона о ГОЗ предусматривает упрощенный порядок установления доминирующего положения хозяйствующего субъекта, участвующего в выполнении ГОЗ, а также обязанность головного исполнителя информировать антимонопольный орган о фактах повышения поставщиками (исполнителями, подрядчиками) цен на сырье, материалы и комплектующие изделия, работы и услуги, необходимые для выполнения ГОЗ, если установленная цена более чем на 5 процентов превышает цену, рассчитанную с применением индекса-дефлятора.

Указанная норма является важным механизмом сдерживания необоснованного роста цен на продукцию, поставляемую исполнителями ГОЗ головным исполнителям в рамках производственной кооперации. Сведения, поступающие в рамках реализации статьи 14 Закона о ГОЗ, являются основанием для проведения антимонопольным органом проверки обоснованности таких фактов установления цены.

После принятия Закона о ГОЗ ФАС России была проведена большая работа, направленная на создание условий и определение механизмов реализации антимонопольных требований в сфере ГОЗ. В частности, была разработана и утверждена форма предоставления головным исполнителем ГОЗ сведений о фактах завышения цен контрагентами (приказ ФАС России от 18.04.2013 № 271/13). Таким образом, был формализован порядок обращения головного исполнителя (исполнителя) ГОЗ в антимонопольный орган по фактам существенного роста цен на продукцию, необходимую для выполнения ГОЗ.

Также был определен механизм привлечения к административной ответственности головного исполнителя ГОЗ за непредставление в антимонопольный орган сведений о росте цен, предусмотренных статьей 14 Закона о ГОЗ. В настоящее время нарабатывается практика применения части 5 статьи 19.8 КоАП к головным исполнителям ГОЗ по выявленным фактам нарушения указанного требования Закона о ГОЗ.

В 2015 году, после вступления в силу Постановления 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», произошли существенные изменения в части контроля в сфере ГОЗ.

В соответствии с указанным Постановлением Правительства Российской Федерации с **1 января 2015 года ФАС России переданы функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства в сфере ГОЗ**. В соответствии с новыми полномочиями ФАС России осуществляет контроль:

- за соблюдением порядка ценообразования на продукцию, поставляемую по ГОЗ, формированием и применением государственных регулируемых цен на такую продукцию при размещении и выполнении ГОЗ;

- за соблюдением государственными заказчиками требований, установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в сфере ГОЗ, в том числе за использованием бюджетных ассигнований, выделяемых из федерального бюджета на выполнение ГОЗ, и за выполнением финансовых обязательств по заключенным государственным контрактам;

- за соблюдением головными исполнителями и исполнителями ГОЗ требований, установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в сфере ГОЗ; и др.

Кроме того, ФАС России осуществляет ведение реестра единственных поставщиков российских вооружения и военной техники, предусмотренного Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

В целях эффективной реализации возложенных полномочий, в рамках осуществления комплекса мер по совершенствованию законодательства в сфере ГОЗ, во исполнение поручений Президента Российской Федерации ФАС России подготовлены предложения в действующее законодательство, предусматривающие уточнение прав и обязанностей государственного заказчика, головного исполнителя и входящих в кооперацию исполнителей ГОЗ с целью повышения их ответственности за обеспечение его эффективного размещения и выполнения.

В конце 2013 и в 2014 году ФАС России был рассмотрен ряд дел о нарушении антимонопольного законодательства в сфере государственного оборонного заказа (далее – ГОЗ), наиболее значимыми из них являются.

#### 1. Дела в отношении ОАО «Химпром» и ОАО «Каменскволокно».

ФАС России возбудила дела о нарушении антимонопольного законодательства в отношении ОАО «Химпром» (г. Новочебоксарск) и ОАО «Каменскволокно» (г. Каменск-Шахтинский) по признакам злоупотребления доминирующим положением (нарушение ч. 1 ст. 10 ФЗ «О защите конкуренции»). Основанием для возбуждения дел послужили результаты проверок, проведенных совместно с Рособоронзаказом в рамках реализации статьи 14 ФЗ «О государственном оборонном заказе», а также во исполнение поручения Правительства Российской Федерации в связи с критической ситуацией, сложившейся при исполнении ГОЗ в 2013 году.

25 декабря 2013 года совместная комиссия ФАС России и Рособоронзаказа признала ОАО «Химпром» злоупотребившим своим доминирующим

положением. Нарушение ОАО «Химпром» выразилось в установлении монопольно высокой цены на основное сырье, используемое для производства продукции специального назначения для нужд Минобороны России, ГК «Роскосмос» и ГК «Росатом» (нарушение п.1 ч.1 ст.10 ФЗ «О защите конкуренции»). В отдельных случаях фактическая рентабельность предприятия по рассматриваемой продукции составляла свыше 60% при средней рентабельности по отрасли в 20-25%. ОАО «Химпром» является единственным производителем на рассматриваемом рынке и занимает доминирующее положение на территории Российской Федерации.

В 2014 году по результатам рассмотрения дела совместная комиссия ФАС России и Рособоронзаказа признала ОАО «Каменскволокно» злоупотребившим своим доминирующим положением в части установления монопольно высокой цены на реализуемую продукцию, используемую при производстве изделий по ГОЗ (нарушение п.1 ч.1 ст.10 ФЗ «О защите конкуренции»). ОАО «Каменскволокно» занимает доминирующее положение на рассматриваемом рынке Российской Федерации. Нарушение ОАО «Каменскволокно» выразилось в установлении монопольно высокой цены путем применения необоснованно завышенного уровня рентабельности, а также необоснованного включения и непропорционального отнесения затрат по видам выпускаемой продукции. Комиссией проведен детальный анализ применяемого ОАО «Каменскволокно» порядка ценообразования, отмечено искусственное перебрасывание затрат с конкурентной гражданской тематики на монопольные виды спецпродукции. В результате стоимость гражданской продукции на протяжении нескольких лет практически не изменялась, в то время как цены на спецпродукцию каждый год претерпевали существенный рост.

В ходе рассмотрения дел ФАС России были выявлены системные проблемы, сложившиеся в сфере выполнения ГОЗ, и выработаны соответствующие предложения по их решению.

## 2. Дело в отношении ФКП «ГкНИПАС».

В 2014 году ФАС России признала Федеральное казенное предприятие «Государственный казенный научно-испытательный полигон авиационных систем» (ФКП «ГкНИПАС») нарушившим часть 1 статьи 17 ФЗ «О защите конкуренции» (осуществление действий, приведших к ограничению или устранению конкуренции в ходе запроса предложений).

Дело возбуждено по результатам рассмотрения обращений Департамента вооружения Минобороны России и ООО «АВИАВТОРРЕСУРС» о необходимости оценки действий ФКП «ГкНИПАС» по отбору покупателя лома цветных и черных металлов на соответствие требованиям антимонопольного законодательства.

ФКП «ГкНИПАС» исполняет госконтракт на утилизацию боеприпасов, заключенный с Минобороны России. По условиям контракта предприятие обязано реализовать полученный в результате утилизации лом черных и цветных металлов, а средства от его реализации перечислить Минобороны России.

Проводя запрос предложений на право заключения договора купли-продажи лома, ФКП «ГкНИПАС» установило необоснованные избыточные требования к участникам конкурентных процедур, а именно обязательное наличие у них лицензий, дающих право на утилизацию боеприпасов и их составных частей. В результате указанных действий заявка ООО «АВИАВТОРРЕСУРС», содержащая лучшее ценовое предложение, была отклонена, что привело к ограничению конкуренции.

#### **4. Анализ состояния конкуренции на отдельных товарных рынках и в отдельных секторах экономики**

Основанием исследования товарных рынков являются приказы ФАС России по анализу состояния конкуренции на товарных рынках. Кроме того, ряд исследований товарных рынков подготовлен по инициативе ФАС России в силу возникшей необходимости, например, в связи с возбуждением дела о нарушении антимонопольного законодательства или выполнением поручений Правительства Российской Федерации.

Анализ и оценка состояния конкурентной среды на товарном рынке и установление доминирующего положения хозяйствующего субъекта осуществлены в соответствии Законом о защите конкуренции и Порядком проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденным приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 (далее – Порядок).

В качестве исходной информации использованы общероссийские классификаторы; государственные стандарты; данные официальной статистической информации; сведения, полученные от государственных органов и иных участников рынка (независимых хозяйствующих субъектов).

В соответствии с пунктом 6.1 Порядка расчет общего объема товарной массы в обороте за определенный период времени в продуктовых и географических границах рассматриваемого рынка и долей хозяйствующих субъектов на рынке осуществляется на основании основного показателя – объемов продаж (поставок) на рассматриваемом товарном рынке.

В соответствии с подпунктом «а» пункта 6.2 Порядка объем товарного рынка определяется как сумма объемов продаж данного товара хозяйствующими субъектами, действующими на рассматриваемом товарном рынке.

В соответствии с пунктом 6.3 Порядка доли хозяйствующих субъектов на товарном рынке рассчитывается как выраженное в процентах отношение показателя, характеризующего объем товарной массы, поставляемой данным хозяйствующим субъектом на рассматриваемый товарный рынок, к показателю, характеризующему объем рассматриваемого товарного рынка.

Доли хозяйствующих субъектов на товарном рынке определяются применительно к установленному временному интервалу, к виду рынка, к продуктовым и к географическим границам рассматриваемого товарного рынка, а также к составу хозяйствующих субъектов, действующих на товарном рынке анализируемого вида.

Согласно пункту 6.4 Порядка доля группы лиц на соответствующем товарном рынке определяется как сумма долей хозяйствующих субъектов, действующих на одном товарном рынке и составляющих группу лиц в соответствии с частью 1 статьи 9 Закона о защите конкуренции.

Состояние конкурентной среды на анализируемых рынках оценивалось по следующим показателям:

- коэффициент рыночной концентрации ( $CR_n$ ) – сумма долей на товарном рынке (выраженных в процентах) определенного числа ( $n$ ) крупнейших хозяйствующих субъектов, действующих на данном рынке;

- индекс рыночной концентрации Герфиндаля-Гиршмана (НИ) Гиршмана — сумма квадратов долей на товарном рынке (выраженных в процентах) всех хозяйствующих субъектов, действующих на данном рынке.

В соответствии с пунктом 7.2 Порядка в зависимости от значений коэффициента рыночной концентрации и индекса рыночной концентрации Герфиндаля-Гиршмана выделяются следующие уровни концентрации товарного рынка:

- высокий – при  $70\% \leq CR_3 \leq 100\%$  или  $2000 \leq НИ \leq 10000$ ;
- умеренный – при  $45\% \leq CR_3 \leq 70\%$  или  $1000 \leq НИ \leq 2000$ ;
- низкий – при  $CR_3 < 45\%$  или  $НИ < 1000$ .

## ***4.1. Анализ состояния конкуренции в сфере транспорта***

### ***4.1.1. Анализ состояния конкуренции между аэропортами на территории Российской Федерации***

ФАС России проведен анализ состояния конкуренции между аэропортами на рынках услуг по аэропортовому обслуживанию воздушных перевозок (аэропортовая деятельность). Временной интервал исследования составил 2011 и 2012 годы.

Услуги по аэропортовому обслуживанию воздушных перевозок (аэропортовая деятельность) рассматривались в целом, без их детализации и оценки отдельных видов обслуживания. Также в ходе исследования учитывалось, что аэропорты обслуживают разные виды перевозок (регулярные внутренние, нерегулярные международные, грузовые и т.п.) и, следовательно, наличие/отсутствие конкуренции между аэропортами целесообразно оценивать на рынках услуг по обслуживанию разных видов воздушных перевозок.

В этой связи комплекс услуг по обслуживанию воздушных перевозок в аэропортах рассматривался с разбивкой на следующие виды перевозок: регулярные внутренние, регулярные международные, нерегулярные внутренние, нерегулярные международные, грузовые внутренние, грузовые международные.

В рамках данного исследования был проведен опрос аэропортов на предмет определения их зоны охвата, наличия у них, по их мнению, двух или более конкурирующих аэропортов. Также опрашивались конечные потребители услуг аэропортов – пассажиры на предмет определения альтернативных аэропортов, услугами которых они пользуются для совершения полетов.

Анализ результатов указанных опросов аэропортов и конечных потребителей услуг аэропортов – пассажиров позволил определить конкурирующие между собой аэропорты и сгруппировать их, тем самым, уточнив

географические границы рынков услуг по аэропортовому обслуживанию воздушных перевозок.

Таким образом, географические границы рынков услуг по аэропортовому обслуживанию воздушных перевозок определены, как границы административно-территориальной единицы Российской Федерации (край, область, республика и т.п.) или совокупности административно-территориальных единиц Российской Федерации, на которых осуществляют свою деятельность конкурирующие между собой аэропорты.

Одновременно следует отметить, что не все аэропорты, находящиеся на территории одной или нескольких административно-территориальных единиц, можно рассматривать в качестве конкурирующих между собой, а лишь те, которые установлены в результате опросов аэропортов и пассажиров.

Кроме того, в одних географических границах различные группы аэропортов, в том числе пересекающиеся, осуществляют деятельность на различных товарных рынках, например, аэропорты Анапа, Геленджик, и аэропорты Анапа, Краснодар, Сочи, Ростов-на-Дону.

В результате, географические границы рынков услуг по аэропортовому обслуживанию регулярных внутренних перевозок определены следующим образом:

1. Краснодарский край (Анапа, Краснодар, Сочи), Ростовская область (Ростов-на-Дону);
2. Краснодарский край (Анапа, Геленджик);
3. Ставропольский край (Минеральные Воды), Краснодарский край (Краснодар), Ростовская область (Ростов-на-Дону);
4. Ставропольский край (Минеральные Воды, Ставрополь);
5. г. Москва, Московская область;
6. Тюменская область (Советский, Урай);
7. Свердловская область (Екатеринбург), Челябинская область (Магнитогорск, Челябинск);
8. Республика Башкортостан (Уфа), Пермский край (Пермь), Свердловская область (Екатеринбург);
9. Свердловская область (Екатеринбург), Тюменская область (Тюмень);
10. Самарская область (Самара), Удмуртская республика (Ижевск);
11. Оренбургская область (Оренбург, Орск), Самарская область (Самара);
12. ХМАО-Югра (Нижневартовск, Сургут);
13. ХМАО-Югра (Сургут, Ханты-Мансийск);
14. Новосибирская область (Новосибирск), Омская область (Омск);
15. Кемеровская область (Кемерово), Томская область (Томск);
16. Алтайский край (Барнаул), Республика Алтай (Горно-Алтайск);
17. Иркутская область (Иркутск), Красноярский край (Красноярск);
18. Ненецкий автономный округ (Архангельск, Нарьян-Мар);
19. Ненецкий автономный округ (Архангельск, Котлас);

20. Приморский край (Владивосток), Хабаровский край (Хабаровск (новый));
21. Свердловская область (Екатеринбург), Республика Башкортостан (Уфа), Челябинская область (Челябинск);
22. Самарская область (Самара), Республика Башкортостан (Уфа), Оренбургская область (Оренбург);
23. Удмуртская республика (Ижевск), Тукаевский район (Бегишево);
24. Республика Башкортостан (Уфа), Республика Татарстан (Казань);
25. Ульяновская область (Ульяновск, Ульяновск Восточный);
26. Самарская область (Самара), Волгоградская область (Волгоград);
27. Тукаевский район (Бегишево), Бугульминский район (Бугульма);
28. Астраханская область (Астрахань), Волгоградская область (Волгоград), Республика Калмыкия (Элиста);
29. Липецкая область (Липецк), Воронежская область (Воронеж);
30. Белгородская область (Белгород), Воронежская область (Воронеж), Курская область (Курск);
31. Волгоградская область (Волгоград), Саратовская область (Саратов);
32. Саратовская область (Саратов), Пензенская область (Пенза);
33. Пензенская область (Пенза), Республика Мордовия (Саранск);
34. Кемеровская область (Кемерово, Новокузнецк (Прокопьевск));
35. Красноярский край (Красноярск), Новосибирская область (Новосибирск);
36. Республика Бурятия (Улан-Удэ), Забайкальский край (Чита).

Географические границы рынков услуг по аэропортовому обслуживанию регулярных международных перевозок определены следующим образом:

1. Краснодарский край (Анапа, Краснодар, Сочи), Ростовская область (Ростов-на-Дону);
2. Краснодарский край (Краснодар), Ставропольский край (Минеральные Воды);
3. г. Москва, Московская область;
4. Волгоградская область (Волгоград), Саратовская область (Саратов);
5. Приморский край (Владивосток), Хабаровский край (Хабаровск (новый));
6. Иркутская область (Иркутск), Красноярский край (Красноярск);
7. Республика Башкортостан (Уфа), Республика Татарстан (Казань); Самарская область (Самара);
8. Республика Башкортостан (Уфа), Свердловская область (Екатеринбург);
9. Свердловская область (Екатеринбург), Тюменская область (Тюмень);
10. Республика Башкортостан (Уфа), Пермский край (Пермь);
11. ХМАО-Югра (Сургут, Нижневартовск);



12. Красноярский край (Красноярск), Новосибирская область (Новосибирск);
13. Республика Бурятия (Улан-Удэ), Забайкальский край (Чита).

Географические границы рынков услуг по аэропортовому обслуживанию нерегулярных внутренних перевозок определены следующим образом:

1. Краснодарский край (Анапа, Геленджик, Краснодар);
2. Краснодарский край, Ростовская область (Анапа, Краснодар, Ростов-на-Дону, Сочи);
3. Ставропольский край (Минеральные Воды, Ставрополь);
4. Астраханская область (Астрахань), Волгоградская область (Волгоград), Республика Калмыкия (Элиста);
5. Волгоградская область (Волгоград), Саратовская область (Саратов);
6. ХМАО-Югра (Нижневартовск, Сургут);
7. Тюменская область (Советский, Урай);
8. Приморский край (Владивосток), Хабаровский край (Хабаровск (новый));
9. Хабаровский край (Хабаровск (МВЛ), Хабаровск (новый));
10. г. Москва, Московская область;
11. Белгородская область (Белгород), Воронежская область (Воронеж), Курская область (Курск);
12. Воронежская область (Воронеж), Липецкая область (Липецк);
13. Республика Марий-Эль (Йошкар-Ола), Чувашская республика (Чебоксары);
14. Бугульминский район (Бугульма), Тукаевский район (Бегишево);
15. Тукаевский район (Бегишево), Удмуртская республика (Ижевск);
16. Республика Башкортостан (Уфа), Республика Татарстан (Казань);
17. Оренбургская область (Оренбург, Орск);
18. Ямало-ненецкий автономный округ (Надым, Новый Уренгой);
19. Республика Башкортостан (Уфа), Оренбургская область (Оренбург), Самарская область (Самара);
20. Республика Башкортостан (Уфа), Пермский край (Пермь), Свердловская область (Екатеринбург);
21. Республика Башкортостан (Уфа), Свердловская область (Екатеринбург), Тюменская область (Тюмень);
22. Красноярский край (Красноярск), Новосибирская область (Новосибирск);
23. Республика Бурятия (Улан-Удэ), Забайкальский край (Чита).

Географические границы рынков услуг по аэропортовому обслуживанию нерегулярных международных перевозок определены следующим образом:

1. Краснодарский край (Анапа, Краснодар, Сочи), Ростовская область (Ростов-на-Дону);

2. Ставропольский край (Минеральные Воды, Ставрополь);
3. Астраханская область (Астрахань), Волгоградская область (Волгоград);
4. Белгородская область (Белгород), Воронежская область (Воронеж), Курская область (Курск);
5. г. Москва, Московская область;
6. Приморский край (Владивосток), Хабаровский край (Хабаровск (новый));
7. Кемеровская область (Кемерово, Новокузнецк), Новосибирская область (Новосибирск);
8. Новосибирская область (Новосибирск), Омская область (Омск);
9. Оренбургская область (Оренбург, Орск);
10. Республика Башкортостан (Уфа), Республика Татарстан (Казань);
11. Республика Башкортостан (Уфа), Свердловская область (Екатеринбург);
12. Свердловская область (Екатеринбург), Челябинская область (Челябинск);
13. Свердловская область (Екатеринбург), Тюменская область (Тюмень);
14. Красноярский край (Красноярск), Новосибирская область (Новосибирск).

Географические границы рынков услуг по аэропортовому обслуживанию грузовых внутренних перевозок определены следующим образом:

1. Красноярский край (Красноярск), Новосибирская область (Новосибирск);
2. Республика Хакасия (Абакан), Красноярский край (Красноярск);
3. Кемеровская область (Кемерово, Новокузнецк (Прокопьевск));
4. г. Москва, Московская область;
5. Республика Башкортостан (Уфа), Республика Татарстан (Казань);
6. Самарская область (Самара), Ульяновская область (Ульяновск-Восточный);
7. Республика Башкортостан (Уфа), Свердловская область (Екатеринбург);
8. Республика Бурятия (Улан-Удэ), Забайкальский край (Чита).

Географические границы рынков услуг по аэропортовому обслуживанию грузовых внутренних перевозок определены следующим образом:

1. г. Москва, Московская область;
2. Республика Башкортостан (Уфа), Свердловская область (Екатеринбург);
3. Республика Башкортостан (Уфа), Республика Татарстан (Казань);
4. Самарская область (Самара), Ульяновская область (Ульяновск-Восточный);

## 5. Красноярский край, Новосибирская область.

### **Основные выводы:**

1. Результаты проведенного в рамках исследования опроса аэропортов на предмет наличия у них, по их мнению, аэропортов-конкурентов, показали, что 105 аэропортов (из которых 30 – аэропорты федерального значения) признают наличие у них конкурирующих аэропортов. При этом большинство таких аэропортов говорит о двух или более конкурентах по различным видам перевозок.

Проведенные в ходе исследования опросы пассажиров показали, что большинство из них пользуются услугами разных аэропортов для совершения одних и тех же видов полетов (например, международные с туристической целью, внутренние с деловой целью и пр.).

Таким образом, на основании полученных результатов, а также в соответствие с данными, полученными в ходе опроса аэропортов на предмет определения их зон охвата, можно сделать вывод, что конкуренция между аэропортами на рынках услуг по аэропортовому обслуживанию воздушных перевозок (аэропортовая деятельность) в Российской Федерации существует.

2. Конкуренция между аэропортами на рынках услуг по аэропортовому обслуживанию воздушных перевозок (аэропортовая деятельность) осуществляется в рамках установленных географических границ, представляющих собой границы одной или нескольких административно-территориальных единиц Российской Федерации, на которых осуществляют свою деятельность конкурирующие между собой аэропорты.

Каждые географические границы включают в себя от 2 до 4 аэропортов (далее – группы конкурирующих между собой аэропортов).

Наибольшее количество таких групп конкурирующих между собой аэропортов сформировалось на рынке услуг по аэропортовому обслуживанию регулярных внутренних перевозок – 36.

На рынке услуг по аэропортовому обслуживанию нерегулярных внутренних перевозок сформировалось 23 группы конкурирующих между собой аэропортов.

На рынке услуг по аэропортовому обслуживанию нерегулярных международных перевозок сформировано 14 групп конкурирующих между собой аэропортов.

На рынке услуг по аэропортовому обслуживанию регулярных международных перевозок сформировалось 13 групп конкурирующих между собой аэропортов.

На рынках услуг по аэропортовому обслуживанию грузовых внутренних перевозок и грузовых международных перевозок сформировалось 8 и 5 групп конкурирующих между собой аэропортов соответственно.

3. Рынок услуг по аэропортовому обслуживанию регулярных внутренних перевозок во всех географических границах является высококонцентрированным.

Так, например, наибольшей рыночной силой на данном рынке в географических границах – Краснодарский край (Анапа, Краснодар, Сочи), Ростовская область (Ростов-на-Дону) обладают ОАО «Международный аэропорт «Краснодар», ОАО «Аэропорт Ростов-на-Дону» и ОАО «Международный аэропорт Сочи», суммарная доля которых превышает 50%.

Крупнейшими хозяйствующими субъектами на рынке услуг по аэропортовому обслуживанию регулярных внутренних перевозок в географических границах – Свердловская область (Екатеринбург), Тюменская область (Тюмень) являются ОАО «Аэропорт Кольцово» и ОАО «Аэропорт Рощино», суммарная доля которых составляет 100%.

Наибольшей рыночной силой на рынке услуг по аэропортовому обслуживанию регулярных внутренних перевозок в географических границах – Республика Башкортостан (Уфа), Оренбургская область (Оренбург), Самарская область (Самара) обладают ОАО «Международный аэропорт «Курумоч», ОАО «Международный аэропорт Уфа» и ГУП Оренбургской области «Международный аэропорт Оренбург», суммарная доля которых составляет 100%.

Наибольшей рыночной силой на рынке услуг по аэропортовому обслуживанию регулярных внутренних перевозок в географических границах – г. Москва и Московская область обладают ЗАО «Международный аэропорт «Домодедово», ОАО «Международный аэропорт «Шереметьево» и ОАО «Аэропорт «Внуково», суммарная доля которых составляет 100%.

4. Рынок услуг по аэропортовому обслуживанию регулярных международных перевозок во всех географических границах является высококонцентрированным.

Так, например, крупнейшими хозяйствующими субъектами на данном рынке в географических границах – Республика Башкортостан (Уфа), Республика Татарстан (Казань), Самарская область (Самара) являются ОАО «Международный аэропорт «Курумоч», ОАО «Международный аэропорт Казань» и ОАО «Международный аэропорт «Уфа», суммарная доля которых составляет 100%.

Наибольшей рыночной силой на рынке услуг по аэропортовому обслуживанию регулярных международных перевозок в географических границах – Краснодарский край (Анапа, Краснодар, Сочи), Ростовская область (Ростов-на-Дону) обладают ОАО «Международный аэропорт «Краснодар», ОАО «Аэропорт Ростов-на-Дону» и ОАО «Международный аэропорт Сочи», суммарная доля которых превышает 50% и составляет почти 99%.

Крупнейшими хозяйствующими субъектами на рынке услуг по аэропортовому обслуживанию регулярных международных перевозок в географических границах – Красноярский край (Красноярск), Новосибирская область (Новосибирск) являются ООО «Аэропорт Емельяново» и ОАО «Аэропорт Толмачево», суммарная доля которых составила 100%.

5. Рынок услуг по аэропортовому обслуживанию нерегулярных внутренних перевозок во всех географических границах является высококонцентрированным.

Так, например, наибольшей рыночной силой на данном рынке в географических границах – Республика Башкортостан (Уфа), Свердловская область (Екатеринбург), Тюменская область (Тюмень) обладают ОАО «Международный аэропорт «Уфа», ОАО «Аэропорт Рощино» и ОАО «Аэропорт Кольцово», суммарная доля которых составляет 100%.

Крупнейшими хозяйствующими субъектами на рынке услуг по аэропортовому обслуживанию нерегулярных внутренних перевозок в географических границах – Приморский край (Владивосток), Хабаровский край (Хабаровск (новый)) являются ОАО «Международный аэропорт Владивосток» и ОАО «Хабаровский аэропорт», суммарная доля которых составила 100%.

Наибольшей рыночной силой на рынке услуг по аэропортовому обслуживанию нерегулярных внутренних перевозок в географических границах – Краснодарский край (Анапа, Краснодар, Сочи), Ростовская область (Ростов-на-Дону) обладают ОАО «Международный аэропорт «Краснодар», ОАО «Аэропорт Ростов-на-Дону» и ОАО «Международный аэропорт Сочи», суммарная доля которых превышает 50%.

6. Рынок услуг по аэропортовому обслуживанию нерегулярных международных перевозок во всех географических границах является высококонцентрированным.

Так, например, крупнейшими хозяйствующими субъектами на данном рынке в географических границах – г. Москва и Московская область являются ЗАО «Международный аэропорт «Домодедово», ОАО «Международный аэропорт Шереметьево» и ОАО «Аэропорт Внуково», суммарная доля которых составляет 100%.

Наибольшей рыночной силой на рынке услуг по аэропортовому обслуживанию нерегулярных международных перевозок в географических границах – Республика Башкортостан (Уфа), Республика Татарстан (Казань) обладают ОАО «Международный аэропорт «Уфа» и ОАО «Международный аэропорт Казань», суммарная доля которых составляет 100 %.

Наибольшей рыночной силой на рынке услуг по аэропортовому обслуживанию нерегулярных международных перевозок в географических границах – Красноярский край (Красноярск), Новосибирская область (Новосибирск) обладает ОАО «Аэропорт Толмачево» и ООО «Аэропорт Емельяново», суммарная доля которых составляет 100%.

7. Рынок услуг по аэропортовому обслуживанию грузовых внутренних перевозок во всех географических границах является высококонцентрированным.

Крупнейшими хозяйствующими субъектами на рынке услуг по аэропортовому обслуживанию грузовых внутренних перевозок, например, в географических границах – Кемеровская область (Кемерово, Новокузнецк

(Прокопьевск)) является ООО «Международный аэропорт Кемерово им. А.А. Леонова» и ООО «Аэрокузбасс», суммарная доля которых составила 100%.

Наибольшей рыночной силой на рынке услуг по аэропортовому обслуживанию грузовых внутренних перевозок в географических границах – Республика Башкортостан (Уфа), Республика Татарстан (Казань) обладают ОАО «Международный аэропорт Казань» и ОАО «Международный аэропорт «Уфа», суммарная доля которых составила 100 %.

Наибольшей рыночной силой на рынке услуг по аэропортовому обслуживанию грузовых внутренних перевозок в географических границах – Красноярский край (Красноярск), Новосибирская область (Новосибирск) обладают ОАО «Аэропорт Толмачево» и ООО «Аэропорт Емельяново», суммарная доля которых составляет 100%.

8. Рынок услуг по аэропортовому обслуживанию грузовых международных перевозок во всех географических границах является высококонцентрированным.

Крупнейшими хозяйствующими субъектами на рынке услуг по аэропортовому обслуживанию грузовых международных перевозок, например, в географических границах – Республика Башкортостан (Уфа), Республика Татарстан (Казань) являются ОАО «Международный аэропорт Казань» и ООО «Аэрокузбасс», суммарная доля которых составляет 100%.

Наибольшей рыночной силой на рынке услуг по аэропортовому обслуживанию грузовых международных перевозок в географических границах – Красноярский край (Красноярск), Новосибирская область (Новосибирск) обладают ОАО «Аэропорт Толмачево» и ООО «Аэропорт Емельяново», суммарная доля которых составляет 100%.

9. На основании указанного выше, рынки услуг по аэропортовому обслуживанию регулярных внутренних перевозок, регулярных международных перевозок, нерегулярных внутренних перевозок, нерегулярных международных перевозок, грузовых внутренних перевозок и грузовых международных перевозок являются рынками с неразвитой конкуренцией.

В рамках исследования также были проведены опросы аэропортов и авиаперевозчиков. Опросы аэропортов проводились в отношении:

1) **Наличие у аэропортов возможности работать по принципу аэропорта-хаба.** В результате проведенных опросов аэропортов 16 аэропортов федерального значения из 44 заявили, что у них есть возможность работать по принципу аэропорта-хаба.

При этом ряд аэропортов федерального значения, например, международный аэропорт «Домодедово», международный аэропорт «Шереметьево» и международный аэропорт Новосибирск (Толмачево), как отмечают в самих аэропортах, в настоящий момент успешно работают по принципу аэропорта-хаба, как на внутренних, так и на международных рейсах.

Некоторые аэропорты федерального значения, например, аэропорт Якутск, считают, что возможность работать по принципу аэропорта-хаба у них появится в перспективе. Также результаты опроса показали, что значительное количество аэропортов, не являющихся аэропортами федерального значения, также заявляют о наличии у них возможности работать по принципу аэропорта-хаба. Выявлено 35 таких аэропортов.

Некоторые аэропорты из указанного перечня, отмечают, что возможность работать по принципу аэропорта-хаба у них появится после завершения работ по реконструкции и расширению пропускных возможностей аэровокзала и другой инфраструктуры аэропорта. К таким аэропортам относятся аэропорт Киров (Победилово) и аэропорт Кострома (Сокеркино). В то же время, аэропорт Йошкар-Ола, считает своей главной стратегической задачей к 2020 году стать узловым хабом федерального значения.

В ходе опросов аэропортов, не являющихся аэропортами федерального значения, также было установлено, что некоторые из них, например, аэропорт Сыктывкар и аэропорт Ухта, рассматривают себя как аэропорты-хабы для местных воздушных линий.

Результаты опросов крупнейших авиаперевозчиков показывают, что больше половины опрошенных авиаперевозчиков заявляют о наличии в их маршрутной сети нескольких аэропортов, работающих в настоящее время по принципу аэропорта-хаба. Кроме того, почти две трети опрошенных аэропортов говорят об имеющемся потенциале у ряда аэропортов их маршрутной сети работать по принципу аэропорта-хаба в перспективе.

Аэропортами, работающими по принципу аэропорта-хаба, в настоящее время являются аэропорты Московского авиационного узла (Аэропорт «Внуково», Международный аэропорт «Домодедово», Международный аэропорт «Шереметьево»), а также Международный аэропорт Новосибирск (Толмачево).

Наибольшим потенциалом работать по принципу аэропорта-хаба, по мнению авиаперевозчиков, обладают: аэропорт Пулково (Санкт-Петербург), международный, аэропорт Екатеринбург (Кольцово), аэропорт Красноярск (Емельяново), аэропорт Самара (Курумоч), международный аэропорт Владивосток (Кневичи) и ряд других.

Также важно отметить, что, по мнению некоторых авиаперевозчиков, например, ОАО «АК Уральские авиалинии», одним из основных условий работы аэропорта по принципу аэропорта-хаба является поддержка крупного базового перевозчика и финансовая государственная поддержка.

**2) Наличие у аэропортов возможности (в соответствии с бизнес-моделью аэропорта) обслуживать низкотарифные перевозки.** Опрос аэропортов показал, что 71 аэропорт готов обслуживать такие перевозки. При этом, 19 аэропортов из числа готовых к обслуживанию низкотарифных перевозок, являются аэропортами федерального значения.

Важной особенностью при этом является то, что целый ряд аэропортов указывают на возможность обслуживания лоу-кост перевозок только при условии

выделения авиакомпаниям, планирующим такие перевозки, бюджетных субсидий для покрытия себестоимости перевозок. К таким аэропортам относятся, например, аэропорт Айхал, аэропорт Ленск, аэропорт Петрозаводск, аэропорт Комсомольск-на-Амуре (Хурба) и ряд других..

Следует отметить, что, некоторые аэропорты, например, международный аэропорт «Домодедово», по информации самого аэропорта, в настоящее время имеет возможность обслуживать низкотарифные перевозки по действующим технологиям и тарифам. Более того, некоторые аэропорты, например, аэропорт Пулково (Санкт-Петербург), уже на протяжении некоторого времени обслуживают ряд иностранных низкотарифных перевозчиков.

**3) Доля неавиационных видов деятельности в объеме оказываемых аэропортом услуг.** Результаты опроса аэропортов на предмет определения доли неавиационных видов деятельности в объеме оказанных аэропортами услуг в 2012 году свидетельствуют о том что, данные виды деятельности аэропортов в Российской Федерации развиты не достаточно сильно.

В частности, размеры доли неавиационных видов деятельности в объеме услуг, оказываемых аэропортами федерального значения, не превышают 44% и составляют, например, в аэропорту Якутск – 43,7%, в аэропорту «Внуково» - 41%, в международном аэропорту «Шереметьево» - 41%, в аэропорту Петропавловск-Камчатский (Елизово) – 33,7%, в аэропорту Анапа (Витязево) – 30%.

Размеры доли неавиационных видов деятельности в объеме услуг, оказываемых прочими аэропортами, не превышают 37% и составляют, например, в аэропорту Киров (Победилово) – 37%, в аэропорту Николаевск-на-Амуре – 37%, в международном аэропорту Ульяновск-Восточный – 25%, в аэропорту Южно-Сахалинск (Хомутово) – 22%.

В соответствии с результатами опроса аэропортов, 1 аэропорт из 44 аэропортов федерального значения и 40 аэропортов из числа прочих аэропортов в 2012 году вообще не осуществляли неавиационные виды деятельности.

Важно отметить, что показатели доли неавиационных видов деятельности в объеме оказываемых аэропортами услуг в России значительно уступают аналогичным показателям в странах Европы и Соединенных Штатах Америки. Так, например, средний размер доли неавиационных видов деятельности в объеме услуг, оказываемых аэропортами Европы, составляет 49%, а средний размер доли аналогичных услуг, оказываемых аэропортами США – 45%.

В России же, как отмечалось выше, наибольший размер доли неавиационных видов деятельности в объеме услуг, оказываемых аэропортам, составляет – 43,7%.

**4) Наличие выделения в адрес аэропортов бюджетных средств (в рамках ФЦП и т.п.).** В результате опроса на предмет определения аэропортов, получающих бюджетные средства, выявлено 50 таких аэропортов, из которых 11 являются аэропортами федерального значения.

Одной из основных форм бюджетного финансирования аэропортов, как федерального значения, так и прочих, является выделение бюджетных средств в



рамках различных целевых программ, к которым относятся федеральные целевые программы (далее – ФЦП), республиканские целевые программы (далее – РЦП), областные целевые программы (далее – ОЦП) и т.п. Наиболее распространенной является ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010-2015 гг.)».

Среди других целевых программ стоит также отметить целевые программы, направленные на развитие отдельных регионов страны. К таким целевым программам относится ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 г.», РЦП «Развитие гражданского аэропорта Йошкар-Ола на 2009-2015 гг.», ОЦП «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности Пензенской области на 2010-2020 гг.», ОЦП «Ульяновск – авиационная столица на 2012-2014 годы» и ряд других.

**5) Наличие заинтересованности у авиаперевозчиков использовать для расширения маршрутной сети аэропорты, выведенные из Государственного реестра аэропортов Российской Федерации (далее – Реестр).**

Опросы крупнейших авиаперевозчиков показали, в частности, что практически у всех из них в настоящее время отсутствует заинтересованность в использовании аэропортов, выведенных из Реестра аэропортов, для расширения своей маршрутной сети. Основной причиной нежелания расширять свою маршрутную сеть за счет выведенных из Реестра аэропортов большинство авиаперевозчиков называло то, что в настоящее время их маршрутная сеть оптимизирована под используемый парк воздушных судов.

Кроме того, некоторые авиаперевозчики в принципе не располагают информацией об аэропортах, выведенных из Реестра и, следовательно, не понимают за счёт использования каких аэропортов они могли бы расширить свою маршрутную сеть.

Среди всех опрошенных авиаперевозчиков (19 наименований) только один из них – ОАО «АК Уральские авиалинии» заявил о том, что для расширения маршрутной сети авиаперевозчика можно было бы использовать аэропорты, расположенные рядом с Москвой, на Тюменском севере, а также в Краснодарском крае на побережье Черного моря. При этом данный авиаперевозчик также не располагает информацией об аэропортах, выведенных из Реестра и, как следствие не может указать конкретные названия аэропортов для возможного расширения своей маршрутной сети.

Барьеры входа на рынок услуг по аэропортовому обслуживанию воздушных перевозок (аэропортовая деятельность) включают в себя барьеры, связанные со строительством аэропорта и барьеры, связанные с допуском хозяйствующих субъектов к работе в аэропорту.

#### **Барьеры, связанные со строительством аэропорта:**

Одним из основных условий для строительства нового аэропорта является необходимость получения разрешения на выделение земельного участка, осуществление строительства, включая изыскательские работы, проектно-

сметные работы, решение вопросов, связанных с прокладкой коммуникаций, сертификация и т.д.

Экономические барьеры: необходимость привлечения (выделения) значительных денежных средств для реализации проектов с длительным сроком окупаемости.

Для облегчения доступа на рынки услуг по аэропортовому обслуживанию воздушных перевозок, связанных со строительством аэропорта, следует:

- 1) Создавать благоприятные условия для привлечения инвесторов.
- 2) Совершенствовать механизмы (процедуру) отбора инвесторов.

**Барьеры, связанные с допуском хозяйствующих субъектов:**

Одним из основных условий допуска хозяйствующего субъекта к работе в аэропорту является необходимость прохождения процедуры сертификации в соответствии с порядком сертификации организаций, оказывающих услуги отдельных видов, установленные отраслевым законодательством – Воздушным кодексом Российской Федерации, Федеральными авиационными правилами, устанавливающими порядок сертификации организаций, оказывающих услуги отдельных видов. При выполнении отдельных видов аэропортового обслуживания необходимым также является прохождение процедуры лицензирования в соответствии с порядком, установленным в федеральном законе о лицензировании отдельных видов деятельности.

Экономические барьеры: необходимость привлечения значительных денежных средств в случае реализации проектов, связанных со строительством отдельных объектов, с использованием которых оказывается та или иная услуга (например, строительство ТЗК).

Технологические барьеры: технологическая возможность аэропорта, особенности технологических процессов, связанных с обеспечением взлета/посадки воздушных судов, обслуживанием пассажиров, требований безопасности и т.д. и регламентируемых отраслевым законодательством.

Для облегчения доступа на рынки услуг по аэропортовому обслуживанию воздушных перевозок, связанных с допуском хозяйствующих субъектов, следует:

1) Развивать инфраструктуру аэропортов (в частности, в соответствии с Транспортной стратегией Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. N 1734-р).

2) Модернизировать нормативную правовую базу, регулиующую принципы и порядок доступа к услугам в аэропортах и к объектам инфраструктуры, с использованием которых оказываются услуги в аэропортах (совершенствование порядка обеспечения доступа к услугам субъектов естественных монополий в аэропортах, принятого Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2009 г. № 599).

***4.1.2. Анализ состояния конкуренции на рынке погрузо-разгрузочных работ в морских и речных портах***

Настоящий анализ проводился во исполнение приказа ФАС России от 19.12.2012 №773/12 «О плане работы ФАС России по анализу состояния конкуренции на товарных рынках на 2013-2014 годы». Целью проведения исследования является оценка состояния конкурентной среды с целью подготовки предложений по дальнейшему развитию конкуренции на указанном рынке и прекращению избыточного регулирования.

Временной интервал исследования товарного рынка - 2011- 2012 гг. с градацией по отчетным периодам. Продуктовые границы рынка: работы по погрузке- выгрузке в портах. Данные по грузообороту по видам транспорта (без учета трубопроводного транспорта) в 2003-2012 гг. приведены в таблице 4.1.

Таблица 4.1.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Всего (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Автомобильный	9	8	9	9	8	9	8	8	9	10
Железнодорожный	83	84	84	85	85	85	85	85	85	85
Водный (морской и внутренний водный)	8	7	7	6	6	6	7	7	5	5

*- Доля грузовых воздушных перевозок незначительна, много меньше 1%*

Преимуществом водного транспорта является незагруженность инфраструктуры и гарантии соблюдения графика поставок грузов. Спрос на грузовые перевозки увеличивается. Грузопоток характеризуется видом груза, направлением его перемещения и количеством груза, проходящего через данный пункт в единицу времени.

Определение состава работ по погрузке-выгрузке грузов осуществляется по показателям, характеризующим технические и функциональные возможности осуществления по перегрузке грузов и условия предоставления данных услуг потребителям (договор на погрузо-разгрузочные работы).

Состав погрузо-разгрузочных работ устанавливается исходя из набора работ, оказываемых продавцами на базе товарной группы - номенклатуры обрабатываемых грузов (насыпные и навалочные, в т.ч. строительные грузы, уголь, прочие; зерно; генеральные грузы, в т.ч. лесные грузы в судах, металлы черные и цветные, тарно-штучные грузы; наливные грузы) в портах. Состав показателей дифференцируется в зависимости от вида перерабатываемых грузов.

Массовые грузы составляют основную массу грузов на транспорте и представляют собой однородные грузы, перевозимые большими партиями. К ним относят наливные и навалочные грузы.

Наливные грузы предназначены для перевозки специализированными судами наливом (нефть и нефтепродукты, растительные и животные жиры, сжиженные газы, вино, спирт и т. д.); навалочные - перевозят без тары, навалом, они включают две подгруппы: незерновые (соль, сахар, уголь, руда и т. п.) и зерновые.

Категорию особорежимных грузов составляют опасные грузы (кислоты, щелочи и т. п.), скоропортящиеся грузы (овощи, фрукты и т. п.), а также животные и сырые животные продукты. При перегрузке и хранении грузов этой

категории необходимо выполнение особых требований, регламентируемых специальными правилами.

Сегменты рынка грузовых перевозок по внутренним водным путям, определяются указанными видами перевозимых грузов. Погрузо-разгрузочные работы в портах сегментируются по вышеуказанным видам перерабатываемых грузов, поскольку при перегрузке грузов различных категорий требуется различная не взаимозаменяемая материально-техническая база.

Услуги перевозок водным транспортом зависят от назначения применяемых судов, и заменить услугу перевозки морским транспортом на услугу перевозки внутренним водным транспортом невозможно из-за технологических особенностей каждого вида услуг.

Таким образом, продуктами границами являются: работы по погрузке-выгрузке насыпных и навалочных грузов; работы по погрузке-выгрузке генеральных грузов; работы по погрузке-выгрузке наливных грузов; работы по погрузке-выгрузке зерна.

При анализе и оценке состояния конкуренции на рынке погрузо-разгрузочных работ на водном транспорте учитываются технические и технологические аспекты оказания соответствующих работ. Такой анализ должен проводиться в разрезе номенклатуры грузов, перерабатываемых хозяйствующими субъектами в портах.

При определении географических границ товарного рынка в порту принимаются следующие условия:

1. местонахождение потребителей услуг.
2. наличие альтернативных пунктов предоставления услуг, т.е. портов, через которые потребитель имеет возможность отправить или получить груз, в случае повышения цен на услуги в анализируемом порту. При установлении такой возможности учитывается доступность транспортных коммуникаций, используя которые потребитель может доставить груз в порт или из порта, стоимость доставки грузов в порт или из порта.

Географические границы товарного рынка определяются экономическими, технологическими, административными барьерами, ограничивающими возможность участия покупателей в приобретении данного товара на рассматриваемой территории, и устанавливаются территория, на которой покупатели из выделенной группы имеют возможность приобрести.

На основании изложенного ФАС России установлено.

**Арктический (Северный) бассейн.** Географические границы рынка погрузо-разгрузочных работ в портах определены:

- как локальный рынок в границах каждого порта Мурманской области (в Северный бассейн входят три морских порта Мурманской области: Мурманский морской порт; Морской порт Кандалакша; Морской порт Витино).

- как территория местонахождения морского порта «Варандей» и морского порта Нарьян-Мар.

- ввиду природных, климатических и особых транспортных условий

Республики Саха (Якутия) географические границы рынка локальные - в границах порта.

**Балтийский бассейн.** По суммарному объёму переваливаемых грузов порты Балтийского бассейна занимают первое место среди портов других морских бассейнов. Близость к наиболее развитым промышленным районам России и одновременно к европейским странам способствует тому, что через эти порты проходят потоки всей номенклатуры грузов.

В бассейне расположены семь российских морских портов: Большой порт Санкт-Петербург, Приморск, Высоцк, Выборг, Усть-Луга, Калининград и Пассажирский порт Санкт-Петербург. Балтийские порты заняты, в основном, перевалкой внешнеторговых и транзитных грузов. Каботажные грузы составляют чуть более 1 % в их грузообороте.

**Порт Усть-Луга** располагает уникальной многофункциональной структурой. Помимо комплекса наливных грузов нефти и нефтепродуктов, порт включает также лесной и угольный терминал, комплекс «Юг-2», универсальный перегрузочный комплекс, комплекс перегрузки технической серы, автомобильно-железнодорожный паромный комплекс. Планировалось ввести в эксплуатацию в порту Усть-Луга терминал по перевалке сжиженного углеводородного газа и светлых нефтепродуктов.

**Порт Высоцк.** В порту работают две стивидорные компании — «Порт Высоцкий» и РПК «Высоцк-ЛУКОЙЛ-П». Ранее компания «Порт Высоцкий» провела серьезную модернизацию терминала, позволяющую принимать суда более крупного водоизмещения, что повысило привлекательность и конкурентоспособность терминала для экспортеров угля. Более того, российскому предприятию удалось забрать на себя часть грузопотока, который ранее шел через иностранные порты — Вентспилс и Ригу (по оценкам, это 1,5-2 млн. тонн угля в год). К 2015 году компания намерена довести этот показатель до 7 млн. тонн.

РПК «Высоцк-ЛУКОЙЛ-П» наращивает перевалку нефтепродуктов, поступающих как железнодорожным, так и речным транспортом. Кроме того, есть планы строительства трубопровода от Приморска в Высоцк, что также позволит увеличить грузооборот терминала.

**В порту Приморск** перевалка грузов сократилась. Сокращение объемов перевалки нефти из Приморска объясняется общим сокращением экспортных поставок нефти из России с одновременным перераспределением потоков на восточное направление, т.е. в Усть-Лугу.

Порты Балтийского бассейна являются конечными пунктами российских участков международных транспортных коридоров «Восток- Запад» и «Север-Юг». В случае если по этим коридорам будет обеспечен перспективный грузооборот международного транзита (это будут преимущественно грузы в контейнерах), суммарный грузооборот этих портов значительно возрастет.

Уже в краткосрочной перспективе основные грузопотоки пойдут в порты Усть-Луга (преимущественно сухие грузы и частично наливные) и Приморск

(наливные грузы).

Между тем, крупнейший порт Балтийского бассейна Санкт-Петербург ограничен городскими постройками и магистралями и не имеет возможности расширять свою территорию.

Поэтому развитие порта Санкт-Петербург осуществляется за счёт аванпортов (Бронка, Ломоносов, о. Котлин).

Особенностью Балтийского бассейна также является наличие анклавной Калининградской области, связь с которой осуществляется с помощью морской железнодорожной переправы Усть-Луга - Балтийск - порты Германии.

#### **Азово-Черноморский бассейн.**

На территории Краснодарского края расположены 8 крупных морских портов, открытых как для внутреннего, так и для международного сообщения. Около 40% внешнеторговых и транзитных грузов, проходящих через порты Российской Федерации, перерабатываются стивидорными компаниями портов Краснодарского края. Крупнейшие на Юге России морские порты Новороссийск и Туапсе, обеспечивают перевалку более 100 млн. тонн внешнеторговых и транзитных грузов России, обслуживая треть российского нефтеэкспорта.

Развивающиеся порты Кавказ, Темрюк и Ейск обрабатывают суда грузоподъемностью до 5 тыс. тонн.

Порты Сочи, Анапа, Геленджик расположены в санаторно-курортной зоне и, в основном, обеспечивают обслуживание пассажирских перевозок.

**В Ростовской области** географические границы товарного рынка локальные - в границах портов Ростов-на-Дону, Азов, Таганрог.

#### **Каспийский бассейн.**

Совокупность территорий морских и речных портов, являющихся взаимозаменяемыми для основных грузоотправителей, располагается на территории Астраханской области - порт Астрахань - порт Оля. Географическими границами товарных рынков является порт Астрахань - порт Оля Каспийского бассейна.

Все порты обеспечены подъездными наземными транспортными путями: к территориям всех портов подходят автомобильные дороги, к грузовым участкам большинства (85%) компаний подходят железнодорожные пути.

Астраханский регион имеет стратегическое значение, занимая ключевую позицию на самых коротких экономически выгодных Евро- Азиатских транспортных маршрутах. Основные заказчики услуг по погрузке и выгрузке грузов - иностранные компании из Ирана и Казахстана.

Основная структура товаропотока:

Экспортные грузы: металлопродукция, лес, пиломатериалы, асбест, бумажно-целлюлозная продукция, сера и другое;

Импортные грузы: стекло, минеральное сырье, автомашины, табак, финики, изюм, фисташки, фруктовые и овощные концентраты, свежие овощи и фрукты, зерно, пролипропилен и другое.

Астраханский воднотранспортный узел (АВТУ) является обустроенным

пунктом для обслуживания и перевалки масштабных транзитных грузопотоков. АВТУ включает в себя порты г. Астрахани и Астраханской области. Всего в Астраханской области на территории этих портов работают 12 стивидорных компаний. Модернизируются железнодорожные станции Аксарайская-1 и Аксарайская-2, через которые к тому же идет постоянно растущий поток грузов на Казахстан. Но, будучи весьма перспективным в силу особенностей географического положения для развития транспорта, Астраханский регион так и не стал территорией размещения крупного мультимодального транспортного узла. Более того, конкуренция в сфере перевозок по направлению МТК "Север-Юг" постоянно возрастает (Международный транспортный коридор "Север-Юг" через территорию России и Ирана нельзя считать единственно возможным коротким маршрутом между Европой и Индийским океаном. У Ирана есть варианты использования для такого транзита других, рекомендованных коридоров - железнодорожных или автомобильных маршрутов через Турцию или Азербайджан). Растет объем морских перевозок традиционными путями (через Суэц) и по новому транспортному коридору TRASECA, поддерживаемому ЕС. В целом рост объемов транспортных перевозок в области до сих пор является неустойчивым.

**Дальневосточный бассейн.** Порты Хабаровского края:

- речные порты: Хабаровск и Комсомольск-на-Амуре.
- морские порты: Ванино, Советская Гавань, Де-Кастри, Николаевск-на-Амуре, Охотск.

Порты Ванино и Советская Гавань рассматриваются как отдельные рынки по результатам опроса потребителей услуг погрузо-разгрузочных работ в порту. Для потребителей имеют при этом значение логистические, технологические показатели, а также производительность перегрузочных линий и мощности хранения.

Морской порт Ванино - крупнейший морской порт Хабаровского края. Имеет развитые транспортные связи: железнодорожный выход на БАМ, автодорога, связанная с краевым центром, автомобильно-железнодорожная паромная переправа Ванино-Холмск. Причалы порта расположены в четырех бухтах: Ванина, Мучке, Малая Ванина и Чум. В порту Ванино в рассматриваемый период времени погрузо-разгрузочные работы выполнялись тремя хозяйствующими субъектами: ОАО «Ванинский морской торговый порт», ООО «Трансбункер-Ванино», ЗАО «Дальтрансуголь».

ОАО «Ванинский морской торговый порт» (далее - ОАО «Порт Ванино») осуществляет в морском порту Ванино погрузо-разгрузочные работы всех видов грузов, кроме вышеперечисленных, используя на правах аренды 14 причалов (ФГУП «Росморпорт»), Подъездные пути к порту находятся в собственности ОАО «РЖД» (8,7 км) и ОАО «Порт Ванино» (5,1 км). Участки автодороги, подкрановые пути, универсальное и специализированное оборудование и механизмы принадлежат на правах собственности ОАО «Порт Ванино».

Отдельные хозяйствующие субъекты (ЗАО «Форист-Старма»), используя

принадлежащие им причалы и оборудование в порту Ванино, осуществляют перевалку грузов для собственных нужд.

Порт Советская Гавань расположен в естественных глубоководных бухтах залива Советская Гавань, позволяющим заходить судам дедвейтом до 50 тыс. тонн при существующей портовой инфраструктуре. Имеет развитый транспортный узел: железнодорожный выход на БАМ, автодорога, связанная с краевым центром. В порту Советская Гавань осуществляют деятельность по погрузке-выгрузке грузов 4 хозяйствующих субъекта: ООО «Терминал Совгавань», ЗАО «Гаваньбункер», ООО «Бункер-Порт», ООО «Норд+».

Морской порт Де-Кастри расположен у берегов залива Чихачева в бухте Сомон, специализируется на отгрузке лесных грузов и нефтепродуктов на экспорт, имеет автомобильное сообщение с Николаевском-на-Амуре. В морском порту Де-Кастри ведут деятельность по погрузке-выгрузке грузов 3 компании: ОАО «Амурское пароходство», ОАО «Дальлеспром» и Эксон Нефтегаз Лимитед.

По договорам с третьими лицами указанные компании услуги погрузо-разгрузочных работ не оказывают.

Морской порт Николаевск-на-Амуре, смешанного типа река-море, расположен на Амурском лимане, на левом берегу реки Амур. В морском порту Николаевск-на-Амуре услуги погрузки-выгрузки грузов оказывают ОАО «Николаевский-на-Амуре морской порт» и ЗАО «Николаевская-на-Амуре ремонтно-эксплуатационная база флота» (далее ЗАО «НРЭБ»),

Морской порт Охотск находится на побережье северо-западной части Охотского моря, в устье реки Охота. Услуги погрузки-выгрузки грузов оказывает ОАО «Николаевский-на-Амуре морской порт». Все объекты материальной базы порта, необходимой для оказания рассматриваемых услуг, находятся у ОАО «Николаевский-на-Амуре морской порт» в аренде у ООО «Охотская горно-геологическая компания».

В речном порту Хабаровск, расположенном на правом берегу реки Амур, осуществляют деятельность по погрузке-выгрузке грузов ОАО «Хабаровский речной торговый порт» и ОАО «Амурское пароходство» (филиал «Амурречснаб»),

Речной порт Комсомольск-на-Амуре находится на левом берегу реки Амур, в 360 км северо-восточнее Хабаровска, на пересечении железнодорожных, автомобильных и водных магистралей. В 2011 г. услуги погрузки-выгрузки грузов оказывало ООО «Речной порт», в 2012 г. - ООО «Груз-Экспорт» и ООО «Грузовой порт Пивань».

В 2011 г., в период оспаривания прав на движимое и недвижимое имущество, находящееся в Комсомольском речном порту, услуги перевалки грузов в Комсомольском речном порту оказывало ООО «Речной порт». В 2012 г. ряд объектов (недвижимое и движимое имущество) Комсомольского речного порта находились в собственности ОАО «Амур-Порт», другие объекты, на которые установлено право собственности Российской Федерации, были закреплены на праве оперативного управления за ФБУ «Амурводпуть».



Географическими границами рынков погрузо-разгрузочных работ в портах Приморского края определяются как локальные рынки в границах морского порта Владивосток, морского порта Находка, морского порта Восточный, морского порта Посьет, морского порта Зарубино, морского порта Ольга. Приморский край имеет довольно хорошо развитую транспортную сеть.

Через порты Приморья и Транссиб действует уникальный контейнерный мост: АТР - страны Западной Европы. Транзит через Россию занимает 11-12 суток. Различные грузы перевозятся между отдельными портами и портопунктами Приморского края, в другие порты России, прежде всего на тихоокеанском побережье, а также во многие страны мира.

Транспортный комплекс Приморского края включает в себя 6 портов: Владивостокский морской порт, морской порт Находка, морской порт Восточный, морской порт Посьет, морской порт Зарубино, морской порт Ольга.

Морские порты Владивосток, Находка, Восточный, Посьет являются основными перевалочными портами Дальневосточного бассейна, связанными с железнодорожной сетью страны. Через них проходит основная часть каботажных грузов, направляемых с материка в многочисленные пункты побережья, экспортно-импортных и транзитных грузов

В Сахалинской области географические границы определяются границами терминалов морских портов:

1. порта Александровск-Сахалинский;
2. порта Корсаков (без включения морских терминалов);
3. терминала Озерск морского порта Корсаков;
4. терминала ПДК «Витязь» морского порта Корсаков;
5. терминала «рейд налива нефти Пограничное» морского порта Корсаков;
6. порта Москальво (без включения морского терминала);
7. терминала Набиль морского порта Москальво;
8. порта Невельск (без включения морских терминалов);
9. терминала Южно-Курильск морского порта Невельск;
10. терминала Северо-Курильск морского порта Невельск;
11. терминала Курильск морского порта Невельск;
12. терминала Малокурильск и терминала Крабозаводск порта Невельск;
13. порта Поронайск;
14. порта Пригородное;
15. порта Холмск (без включения морских терминалов);
16. терминала Правда морского порта Холмск;
17. терминала Яблочное морского порта Холмск;
18. порта Шахтерск (без включения морских терминалов);
19. терминала Углегорск морского порта Шахтерск;
20. терминала Бошняково морского порта Шахтерск;
21. терминала Красногорск морского порта Шахтерск.

В Магаданской области географические границы рынка определены

локальными границами порта Магадан.

Сахалинская область - единственный российский островной регион. Она состоит из 59 островов (остров Сахалин с прилегающими островами Монерон и Тюлений и 56 островов Курильской гряды). Ведущими отраслями промышленности в Сахалинской области являются нефтегазодобывающая отрасль, угольная отрасль, рыбопромышленный комплекс и энергетика.

Островное положение области, отсутствие прямого железнодорожного и автомобильного сообщения между островами Сахалинской области и с другими регионами Российской Федерации, предопределяет ведущую роль морского транспорта, так как практически все грузы на Сахалин и Курилы, а также в обратном направлении на материк и в зарубежные страны доставляются морем. Речные порты в Сахалинской области отсутствуют.

Морской порт Александровск-Сахалинский расположен на западном побережье острова Сахалин на берегу Татарского пролива. Пропускная способность грузовых терминалов - 350 тыс. тонн в год. Время навигации - с апреля по декабрь.

Морские терминалы, расположенные на Курильских островах, специализируются на перегрузке товаров, необходимых для жизнеобеспечения населения (продовольственные товары), строительных материалов, почтовой корреспонденции, рыбы и рыбопродукции, а также прочих грузов. Работа морского транспорта на Курилах осложнена особенностями погодных условий, простоям из-за сильного волнения на море. В рамках Федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007-2015 годы» выполнен и продолжает вестись большой объем работ по реконструкции причальных сооружений на Курильских островах. Так, в бухте Малокурильская на о. Шикотан построен новый глубоководный причал, ведётся строительство аналогичного причала на о. Кунашир, проведена реконструкция гидротехнических сооружений на островах Итуруп и Парамушир. В дальнейшем на этих же островах также планируется строительство глубоководных причалов.

Общая пропускная способность грузовых терминалов - 784,8 тыс. т. в год.

Поставщиками (продавцами) комплекса работ по погрузке и выгрузке грузов во всех указанных географических границах, являются хозяйствующие субъекты, которые оказывали такие услуги в период 2011 -2012 годов.

Потребителями работ по погрузке и выгрузке грузов в портах являются любые юридические и физические лица, обратившиеся за выполнением работ в отношении отправляемых и получаемых грузов.

Расчеты коэффициента рыночной концентрации по каждому из сегментов исследуемого товарного рынка превышают 70 %, рынок имеет высокий уровень концентрации.

Указанные выводы основаны на данных, полученных в результате изучения рынка за период 2011-2012 гг. Однако в настоящее время наблюдается тенденция перехода рынка погрузо-разгрузочных работ в портах из состояния естественной

монополии в состояние конкурентного рынка.

На текущий период решен вопрос об изменении государственного регулирования (не применении ценового регулирования) в отношении субъектов естественных монополий, оказывающих услуги по предоставлению причалов, погрузке, выгрузке и хранению грузов в следующих морских портах Российской Федерации: Архангельск, Ванино, Владивосток, Восточный, Выборг, Высоцк, Зарубино, Калининград, Находка, Новороссийск, Посьет, Приморск, Большой порт Санкт-Петербург, Таганрог, Темрюк, Усть-Луга, Астрахань, Махачкала.

Барьеры входа на рынок услуг погрузки-выгрузки в портах включают в себя барьеры, связанные с развитием портовой инфраструктуры и барьеры, связанные с допуском хозяйствующих субъектов к работе в порту.

Большинство опрошенных хозяйствующих субъектов считают, что главным барьером входа на рынок услуг по перевалке грузов в портах является необходимость осуществления значительных первоначальных капитальных вложений при длительных сроках окупаемости вложений.

Данные экономические ограничения входа на рынок связаны с необходимостью приобретения специальных капиталоемких технических средств (оборудования и погрузочной техники) и гидротехнических сооружений.

Кроме перечисленных существуют следующие экономические ограничения: необходимость и большая стоимость разработки и согласования проектов погрузо-разгрузочных работ, необходимость проведения дноуглубительных работ, зависимость деятельности от навигации (т.е. сезонный характер), и как следствие этого, содержание основного персонала в зимний период времени (для замерзающих портов).

Одним из вариантов решения проблем является создание механизмов на основе государственно-частного партнерства инвестиционных проектов, направленных на развитие инфраструктуры портов, в том числе путем заключения концессионных соглашений.

Среди административных ограничений выделены следующие:

содержание в соответствии с определенными требованиями рукавов рек за счет порта, ограниченный доступ на получение земельного участка, соприкасающегося с водной акваторией с гарантированными глубинами для крупнотоннажных судов, длительный и сложный процесс согласования и получения разрешительных документов по расширению производственных мощностей.

Для облегчения доступа хозяйствующих субъектов на рынки услуг погрузки-выгрузки в портах, целесообразно:

1) Развивать инфраструктуру портов (в частности, в соответствии с Транспортной стратегией Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. N 1734-р), осуществлять мониторинг проводимых мероприятий соответствующим федеральным органам исполнительной власти.

2) Модернизировать нормативную правовую базу, регулиующую принципы

и порядок доступа к услугам в портах и к объектам инфраструктуры, с использованием которых оказываются услуги в портах (в т.ч. принятие и применение Правил 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, которые позволяют определять условия и порядок доступа пользователей к услугам субъектов естественных монополий, а также к объектам инфраструктуры, используемым этими субъектами естественных монополий непосредственно для оказания услуг в морских, речных портах (далее - портах), транспортных терминалах, а также предупредят создание условий, которые ставят пользователя (нескольких пользователей) естественно монопольных услуг в неравное положение по сравнению с другим пользователем данных услуг, а также одного хозяйствующего субъекта, оказывающего услуги, к другому хозяйствующему субъекту, оказывающему услуги при доступе к инфраструктуре (объектам инфраструктуры) портов, транспортных терминалов).

ФАС России проведет дополнительно опросы и анкетирование хозяйствующих субъектов (покупателей) о состоянии конкуренции на указанном рынке, в т.ч. для определения наличия/отсутствия оснований для расширения географических границ рынка от локальных (территория порта) до бассейновых.

## ***4.2. Анализ состояния конкуренции на рынках топливно-энергетических ресурсов***

### ***4.2.1. Анализ рынка сырой нефти***

Сырую нефть, реализуемую на экспорт и сырую нефть, реализуемую для производства на территории Российской Федерации, нельзя отнести к различным рынкам по показателю отличия цен, так как согласно действующему налоговому законодательству, в Российской Федерации при отпуске в производство цена нефти определяется на основе сложившихся, на мировом рынке цен на нефть.

Министерство энергетики Российской Федерации контролирует выполнение экспортных контрактов на поставку нефти крупнейшими ВИНК, что определяет условия обращения товара, в том числе и снижение поставок на внутренний рынок в условиях сокращения добычи нефти при необходимости обеспечения экспортных поставок.

Действующие тарифы на транспортировку железнодорожным и трубопроводным транспортом позволяют обеспечить перевозку с принадлежащих различным добывающим предприятиям сырой нефти на такое расстояние в границах России. Большая часть нефти поставляется посредством магистральных нефтепроводов порядка 85-95%, железнодорожным транспортом порядка 5-10%, автомобильным транспортом 1-5%.

ОАО «Газпром нефть» в 2013 году осуществляло поставки нефти в Оренбургскую, Самарскую, Рязанскую области и Краснодарский край.

ОАО «ЛУКОЙЛ» в 2013 году поставляло нефть в Нижегородскую, Тюменскую, Волгоградскую, Омскую, Оренбургскую, Рязанскую, Ростовскую, Московскую области, Пермский и Краснодарский края, Республики Башкортостан, Коми, Марий Эл, Ненецкий и Ханты-Мансийский АО.

ОАО «Сургутнефтегаз» в 2013 году осуществляло поставки нефти в Тюменскую область, Ханты-Мансийский АО и Республику Саха (Якутия).

ОАО «НК «Роснефть» в 2013 году осуществляло поставки нефти в Тюменскую, Кемеровскую, Самарскую, Курганскую, Иркутскую, Воронежскую, Омскую, Оренбургскую, Орловскую, Рязанскую, Саратовскую, Ярославскую, Белгородскую, Калужскую, Ульяновскую, Смоленскую, Новосибирскую, Ленинградскую, Ростовскую, Тюменскую, Архангельскую, Волгоградскую, Тверскую, Свердловскую области, Хабаровский, Краснодарский, Красноярский, Алтайский, Ставропольский края, Республики Башкортостан, Дагестан, Кабардино-Балкарскую, Удмуртия, Марий Эл, Северная Осетия-Алания.

Таким образом, географические границы рынка сырой нефти определены как территория Российской Федерации. По результатам анализа поставки сырой нефти установлено, что 47,91% нефти экспортируется, 52,09% нефти поставляется на внутренний рынок.

Выявлены хозяйствующие субъекты осуществляющие деятельность и имеющие лицензию на добычу нефти: ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «НК «Роснефть», ОАО «Газпром нефть», ОАО «Сургутнефтегаз», ОАО «Татнефть» им. В.Д. Шашина, ОАО АНК «Башнефть», ОАО «НГК «Славнефть», ОАО «НК «РуссНефть», ОАО «Газпром», ОАО «НОВАТЭК» и иные субъекты.

Осуществляют деятельность на рынке сырой нефти и поставляют ее на внутренний рынок Российской Федерации: ОАО АНК «Башнефть», ОАО «Газпром», ОАО «Газпром нефть», ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «НК «Роснефть», ОАО «РуссНефть», ОАО «НГК «Славнефть», ОАО «Сургутнефтегаз», ОАО «Татнефть» им. В.Д. Шашина, и иные хозяйствующие субъекты.

Доли хозяйствующих субъектов осуществляющих добычу нефти и газового конденсата в Российской Федерации в 2013 году приведены в на рисунке 4.1.

Для крупнейших ВИНК учитывались доли хозяйствующих субъектов осуществляющих добычу нефти и входящих в группу лиц:

**ОАО «ЛУКОЙЛ»** - ООО «Лукойл-Западная Сибирь», ООО СП «Волгодеминойл», ОАО «Битран», ЗАО «КАМА-ойл», ЗАО «ЛУКОЙЛ-АИК», ООО «НМНГ-МНА», ЗАО «ПермТОТИнефть», ЗАО «Турсунт», ООО «ЛУКОЙЛ-Калининградморнефть», ООО «ЛУКОЙЛ-Коми», ООО «ЛУКОЙЛ-Нижеволжскнефть», ООО «ЛУКОЙЛ-Пермь», ЗАО «Самара-Нафта», ООО «Нарьянмарнефтегаз» и ОАО «РИТЭК»;

**ОАО «НК «Роснефть»** - ЗАО «Ванкорнефть», ОАО «Роснефть-Дагнефть», ОАО «Дагнефтегаз», ОАО «Грознефтегаз», ООО «Роснефть-Маланинская группа», ООО «РН-Сахалинморнефтегаз», ООО «РН-Ставропольнефтегаз»,

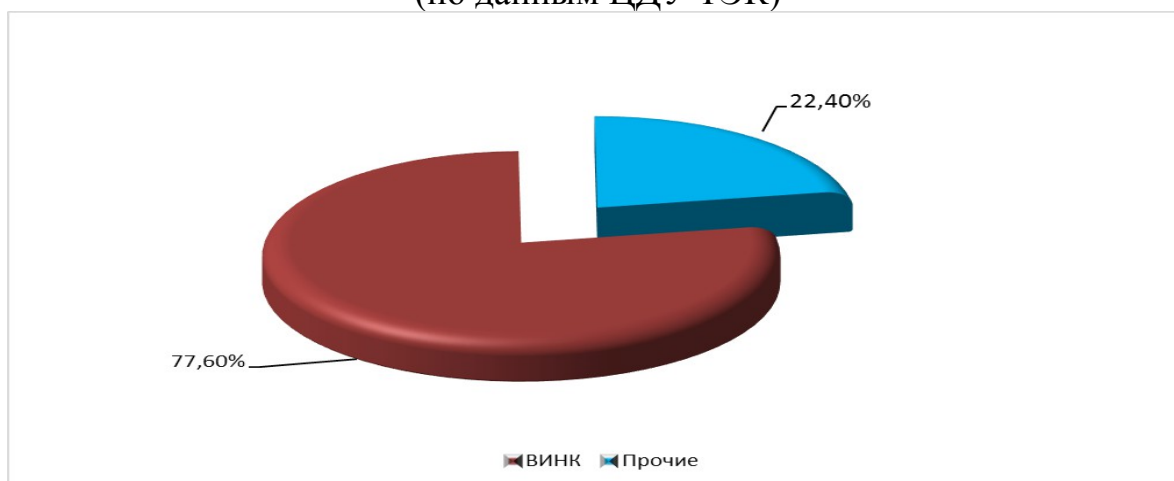
ОАО «Востсибнефтегаз», ОАО «РН Ингушнефть», ООО «РН-Краснодарнефтегаз», ООО СП «Ваньеганнефть», ОАО «Варьеганнефтегаз», ОАО «ВЧНГ», ОАО «Ермаковское», ОАО «Кальчинское», ОАО «Малосикторское», ОАО «ННП», ООО «Компания Полярное Сияние», ООО «РН-Пурнефтегаз», ЗАО «Рослан Интернешнл», ОАО «Оренбургнефть», ОАО «Самотлорнефтегаз», ООО «РН-Северная нефть», ОАО «Сузун», ООО «Гаас-Юрях Нефтегаздобыча», ОАО «РН-Нижневартовск», ОАО «РН-Няганьнефтегаз», ООО «РН-Уватнефтегаз», ОАО «Тюменнефтегаз», ОАО «Удмуртнефть», ООО «РН-Юганскнефтегаз», ООО «Юпитер-А», ОАО «Корпорация Югранефть», ОАО «НГК «Славнефть»(50%);

**ОАО «Газпром нефть»** - ЗАО «Арчинское», ООО «Газпромнефть-Восток», ООО «Живой источник», ОАО «НК «Магма», ЗАО «Газпром нефть Оренбург», ОАО «ЮУНГ», ООО «Заполярьефть», ОАО «Газпром нефть», ООО «Газпром Нефть Новый Порт», ОАО «Газпромнефть-ННГ», ООО «Газпромнефть-Хантос», ОАО «Меретояханефтегаз», ЗАО «ЦНТ», ОАО «НК «Сибнефть-Югра», ООО «Газпромнефть-Ангара», ООО «Газпром нефть шельф», ОАО «НГК «Славнефть»(50%) и ОАО «Газпром» (ООО «Сервиснефтегаз», ОАО «Камчатгазпром», ООО «Газпром добыча Краснодар», ООО «Газпром добыча Астрахань», ООО «Газпром добыча Иркутск», ООО «Газпром добыча Оренбург», ООО «Газпром добыча Надым», ООО «Газпром добыча Ноябрьск», ОАО «Томскгазпром», ООО «Газпром добыча Уренгой», ООО «Газпром добыча Шельф», ООО «Газпром добыча Ямбург»;

**ОАО «Сургутнефтегаз»** - ОАО «Сургутнефтегаз» (УФО) и ОАО «Сургутнефтегаз» (Якутия).

Рисунок 4.1.

Добыча нефти и газового конденсата в Российской Федерации в 2013 году  
(по данным ЦДУ ТЭК)



Доли хозяйствующих субъектов осуществляющих поставки сырой нефти на внутренний рынок Российской Федерации в 2013 году приведены на рисунке 4.2. Для крупнейших ВИНК учитывались доли хозяйствующие субъекты

осуществляющие поставку нефти на рынок Российской Федерации и входящие в группу лиц ВИНК, а именно:

**ОАО «ЛУКОЙЛ»** - ООО «Лукойл-Западная Сибирь», ООО СП «Волгодеминойл», ЗАО «ЛУКОЙЛ-АИК», ЗАО «ПермТОТИнефть», ЗАО «Турсунт», ООО «ЛУКОЙЛ-Коми», ООО «РИТЭК – З.С.», ООО «Р-Внедрение», ООО «РИТЭК-Волгограднефтегаз», ООО «РИТЭКНадымнефть», ООО «Урал-Ойл»;

**ОАО «НК «Роснефть»** - ЗАО «Ванкорнефть», ОАО «Роснефть-Дагнефть», ОАО «Дагнефтегаз», ООО «РН-Сахалинморнефтегаз», ООО «РН-Пурнефтегаз», ООО «Полярное Сияние Компания», ОАО «Самаранефтегаз», ООО «РН-Северная нефть», ОАО «Удмуртнефть», ООО «РН-Юганскнефтегаз», ОАО «Ингушнефтегазпром», ООО СП «Ваньеганнефть», ОАО «Варьеганнефтегаз», ОАО «РН-Нижневартовск», ООО «Бугуруславнефть», ОАО «Ермаковское», ОАО «ННП», ОАО «РН-Няганьнефтегаз», ОАО «Оренбургнефть», ОАО «Самотлорнефтегаз», ООО «Северо-Варьеганское», ОАО «Тюменнефтегаз», ООО «РН-Уватнефтегаз», ОАО «Корпорация Югранефть», ОАО «НГК «Славнефть» (50%);

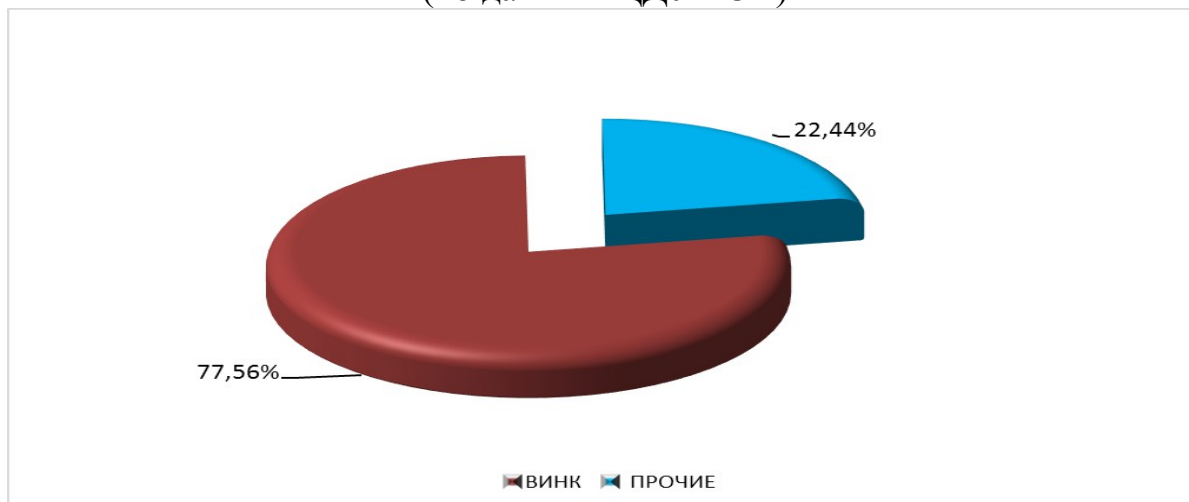
**ОАО «Газпром нефть»** - ЗАО «Арчинское», ООО «Газпромнефть-Восток», ООО «Живой исток», ОАО «НК «Магма», ЗАО «Газпром нефть Оренбург», ОАО «ЮУНГ», ООО «Заполярьефть», ОАО «Газпром нефть», ОАО «Газпромнефть-ННГ», ООО «Газпромнефть-Хантос», ОАО «Меретояханефтегаз», ОАО «НК «Сибнефть-Югра», ОАО «НГК «Славнефть»(50%), ОАО «Газпром»;

**ОАО «Сургутнефтегаз»** - ОАО «Сургутнефтегаз».

В результате исследования рынка установлено, что ОАО «Газпром нефть», ОАО «НК «Роснефть», ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «Сургутнефтегаз» занимают на рынке сырой нефти в Российской Федерации суммарную долю, превышающую 70%, доля каждого из указанных хозяйствующих субъектов более 8%, а также превышает доли других хозяйствующих субъектов на рынке сырой нефти.

Рисунок 4.2.

Поставка сырой нефти на рынок Российской Федерации  
(по данным ЦДУ ТЭК)



Необходимо отметить, что в 2013 году ОАО «НК «Роснефть» приобрела ОАО «ТНК-ВР Холдинг», что привело к изменению состава участников на рынке сырой нефти и к увеличению доли ОАО «НК «Роснефть» в части добычи нефти на 15,4%, в части поставки нефти на внутренний рынок на 14,5%. Размеры долей остальных вертикально интегрированных нефтяных компаний в течение длительного периода (на протяжении года) подвержены малозначительным, доступ на рынок бензинов автомобильных в Российской Федерации новых конкурентов затруднен.

Сопоставление и анализ количественных и качественных показателей, характеризующих рынок, позволяет сделать следующие выводы:

- рассматриваемый товарный рынок относится к рынку с недостаточно развитой конкуренцией;

- ОАО «Газпром нефть», ОАО «НК «Роснефть», ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «Сургутнефтегаз» занимают доминирующее положение на рынке сырой нефти на территории Российской Федерации;

#### ***4.2.2. Мелкооптовые рынки автомобильных бензинов***

Оптовая, как и мелкооптовая реализация нефтепродуктов (в том числе, автомобильных бензинов), принципиально отличается от розничной реализации не только объемом партий, но и требованиями, предъявляемыми к данной деятельности.

Географическими границами мелкооптового рынка автомобильных бензинов в Российской Федерации являются либо административные границы субъекта Российской Федерации (в случае, если не менее 90% от общего объема мелкооптовых поставок автомобильных бензинов в мелкооптовом сегменте в субъекте приходится на отпуск хозяйствующими субъектами с нефтебаз и нефтехранилищ, расположенных в данном субъекте Российской Федерации); либо объединение административных границ нескольких субъектов Российской Федерации (при наличии ситуации, при которой не менее 10% от мелкооптовой реализации автомобильных бензинов в административных границах одного субъекта приходится на нефтебазы и нефтехранилища, расположенные в другом субъекте Российской Федерации).

Временной интервал исследования мелкооптового рынка автомобильных бензинов был определен 2012 год.

Продавцами на розничных рынках автомобильных бензинов являются хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность по розничной торговле автомобильными бензинами на АЗС (хозяйствующие субъекты входящие в одну группу лиц ВИНК (ОАО «Газпром нефть», ОАО «НК «Альянс», ОАО АНК «Башнефть», ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «НК «Роснефть», ОАО «Сургутнефтегаз», ОАО «Татнефть» имени В.Д. Шашина) и независимые хозяйствующие субъекты).



Общий объем мелкооптовых поставок автомобильных бензинов в Российской Федерации за 2012 год составил 9,145 млн. тонн.

Показатели рыночной концентрации указывают на высокий уровень концентрации рынка с неразвитой конкуренцией, большинство из существующих барьеров входа на рынок являются труднопреодолимыми.

В результате анализа рынка установлено, что в географических границах товарных рынков

- долю более 35% (но менее 50%): ОАО «Газпром нефть» занимает на 5 рынках, ОАО «Газпром» - на 2, ОАО АНК «Башнефть» - на 1, ОАО «ЛУКОЙЛ» - на 1, ОАО «НК «Роснефть» - на 1, ЗАО «КиТЭК» - на 1;

- долю более 50% ОАО «НК «Роснефть» занимает на 14 рынках, ОАО «Газпром нефть» - на 10, ОАО «Газпром» - на 7, ОАО АНК «Башнефть» - на 6, ОАО «ЛУКОЙЛ» - на 4, ОАО «Сургутнефтегаз» - на 1, ЗАО «Никифор» - на 1, ГУП ЧАО «Чукотснаб» - на 1.

К основным барьерам входа на мелкооптовый рынок автомобильных бензинов в Российской Федерации относятся:

#### 1. Экономические ограничения, в том числе:

- нехватка оборотных средств для приобретения нефтепродуктов, поскольку подавляющее большинство оптовых поставщиков реализует топливо на условиях предварительной оплаты, а при мелкооптовых поставках возникает проблема задержки оплаты клиентами. Кредитные ресурсы банков привлекать экономически нецелесообразно из-за высокой процентной ставки, краткосрочности кредита, сложной процедуры получения средств и занижения стоимости залога, в связи с чем, хозяйствующие субъекты вынуждены закупать продукцию у ограниченного числа поставщиков, готовых предоставить товарные кредиты (отсрочки платежа), что также влечет дополнительные затраты.

- экономическая нецелесообразность приобретения мелких партий нефтепродуктов, трудности, связанные с их поставкой и перевалкой, и как следствие, необходимость достаточного начального капитала для завоза крупных партий нефтепродуктов.

- транспортные ограничения, ввиду слабой развитости транспортной системы в ряде регионов Российской Федерации, а также высокие тарифы на перевозку, низкая пропускная способность ряда дорог для большегрузного транспорта в определенные сезоны, что может отрицательно сказаться на ритмичности работы хозяйствующих субъектов, удорожании продукции и послужить причиной проблем оптимального выбора поставщика продукции.

- высокая арендная плата за пользование нефтебазами и нефтехранилищами, емкостями хранения нефтепродуктов, а также высокий уровень затрат на строительство нефтебаз (нефтехранилищ) и большие сроки окупаемости капитальных вложений.

2. Административные ограничения, связанные с выделением и оформлением земельных участков под строительство нефтебаз (нефтехранилищ),

а также процедуры, связанные с соблюдением природоохранных и противопожарных требований.

3. Стратегия поведения действующих на товарных рынках вертикально-интегрированных нефтяных компаний (ВИНК), их активное развитие и создание собственных преимуществ по сравнению с другими потенциальными участниками рынка. Прочные хозяйственные связи крупных участников рынка требуют необходимости участия потенциальных конкурентов в вертикальной интеграции, что также увеличивает издержки входа на товарный рынок.

#### **4.2.3. Оптовый рынок мазута**

Физико-химические свойства мазута зависят от химического состава исходной нефти и степени отгона дистиллятных фракций. Выделяют: мазут топочный, мазут для мартеновских печей, мазут флотский. Мазут флотский является продуктом при производстве которого, используется мазут топочный, мазут для мартеновских печей является узкоспециализированным продуктом и занимает минимальную долю в реализации мазутов на оптовом рынке мазута в Российской Федерации, поэтому анализ рынка осуществлялся для рынка топочного мазута.

До начала процесса потребления или продажи товара покупатели осуществляют временное хранение мазута на нефтехранилищах, на автотранспортных или иных предприятиях и тому подобных специально оборудованных больших по объему и не предназначенных для транспортировки объектах. В связи с изложенным перемещение покупателя (нефтехранилища, предприятия) к товару (нефтеперерабатывающему заводу) невозможно.

Вместе с тем, действующие тарифы на транспортировку железнодорожным, водным и трубопроводным транспортом позволяют обеспечить перевозку с принадлежащих различным вертикально-интегрированным компаниям НПЗ мазута. Поставка мазута грузополучателям Российской Федерации предусматривается: водным (3,86%), трубопроводным (1,58%), железнодорожным (88,89%), автомобильным транспортом (5,67%).

Хозяйствующими субъектами, постоянно поставляющими мазут покупателям на территории Российской Федерации, являются: группы лиц ОАО «Сургутнефтегаз», ОАО «Газпром нефть» (включая ОАО «Газпром» и ОАО «Салаватнефтеоргсинтез»), ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «НК «Роснефть», ОАО АНК «Башнефть» и юридические лица ОАО «ТАИФ-НК», ОАО «Татнефть», ОАО «НК «Альянс», ЗАО «Краснодарский НПЗ-КЭН», ОАО «Орскнефтеоргсинтез», ООО «Афипский НПЗ», ООО «Марийский НПЗ», ОАО «Новошахтинский ЗНП», ОАО «ТАНЕКО», ЗАО «Антипинский НПЗ», ООО «Яйский НПЗ» и мини-НПЗ.

Доли хозяйствующих субъектов - продавцов за 2011-2013 гг. приведены на рис. 4.3-4.5. Для крупнейших хозяйствующих субъектов учитывалось следующее:

**ОАО «НК «Роснефть».** Учитывались поставки нефтепродуктов с НПЗ, входящих в состав ВИНК (ООО «РН-Туапсинский НПЗ»; ООО «РН-

Комсомольский НПЗ»; ОАО «Ачинский нефтеперерабатывающий завод»; ОАО «Куйбышевский НПЗ»; ОАО «Новокуйбышевский НПЗ»; ОАО «Сызранский НПЗ»; ОАО «Ангарская НХК»). ЗАО «Рязанский НПК»; ОАО «Саратовский НПЗ», ОАО «Славнефть-Ярославнефтеоргсинтез» (50%) – в собственности ОАО «НК «Роснефть» с марта 2013 года (до марта 2013г. ЗАО «Рязанский НПК»; ОАО «Саратовский НПЗ», ОАО «Славнефть-Ярославнефтеоргсинтез» - входили в группу компаний ОАО «ТНК-ВР Холдинг»).

**ОАО «ЛУКОЙЛ».** Учитывались поставки с НПЗ в составе ВИНК (ООО «ЛУКОЙЛ – Волгограднефтепереработка»; ООО «ЛУКОЙЛ - ПНОС»; ООО «ЛУКОЙЛ – Нижегороднефтеоргсинтез»; ООО «ЛУКОЙЛ – УНП»).

**ОАО «Газпром нефть».** Учитывались поставки нефтепродуктов с ОАО «Газпромнефть-ОНПЗ», ОАО «Газпромнефть-МНПЗ», входящих в состав ВИНК, а также отгрузка с нефтеперерабатывающих предприятий ОАО «Газпром» (ОАО «Газпром нефтехим Салават»), находящегося в одной группе лиц с ОАО «Газпром нефть», а также с ОАО «Славнефть-Ярославнефтеоргсинтез» (50%).

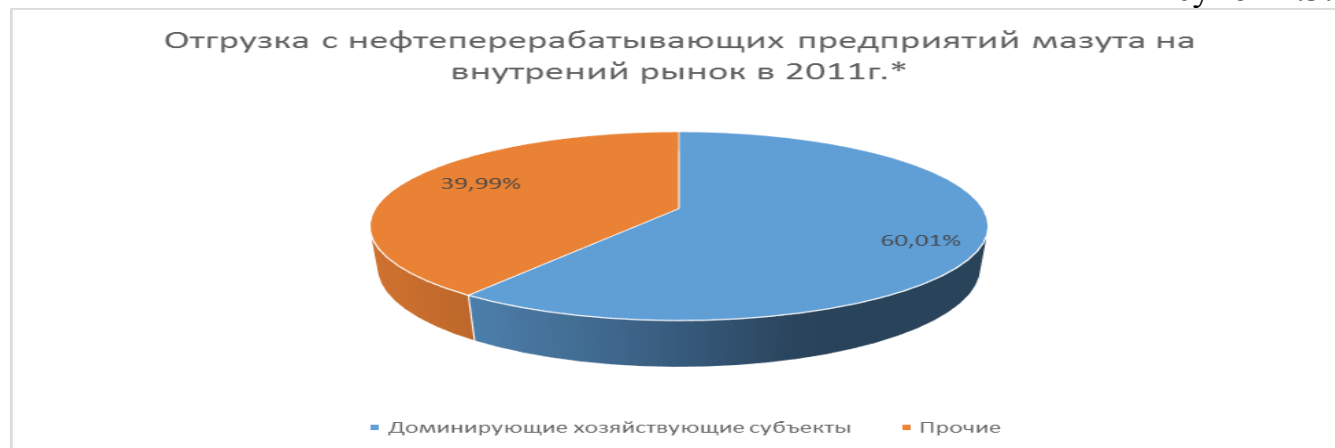
**ОАО АНК «Башнефть».** Учитывались поставки с НПЗ в составе ВИНК (ОАО «Ново-Уфимский НПЗ», ОАО «Уфанефтехим», ОАО «Уфимский НПЗ»).

**ЗАО «Антипинский НПЗ».** Учитывались поставки с «Антипского НПЗ».

Отмечено, что в 2013 году по сравнению с 2011-2012 гг. рынок мазута претерпел изменения в части распределения долей крупнейших хозяйствующих субъектов: в число таких субъектов в 2013г. вошли ОАО «ЛУКОЙЛ» (9,26%) и ЗАО «Антипинский НПЗ» (11,46%). В 2011 и 2012гг. ОАО «ЛУКОЙЛ» занимал долю на рынке мазута 8,97% и 10,12% соответственно. ЗАО «Антипинский НПЗ» в 2011 и 2012г.г. занимал долю 7,36% и 6,99%. В 2013г. состоялась сделка по приобретению ОАО «НК «Роснефть» компании ОАО «ТНК-ВР Холдинг», которая занимала долю рынка в 2011г. – 2,33%, в 2012г. – 3,78%.

Согласно информации представленной ЗАО «Антипинский НПЗ», резкому росту отгрузки мазута способствовало увеличение мощности нефтеперерабатывающего завода. После модернизации второй очереди, с ноября 2012г. мощность 2 очереди составляет 3,5 млн. тонн в год. С 2014г. года завод будет переведен на работу с эквивалентом 4 млн. 200 тыс. тонн в год.

Рисунок 4.3.



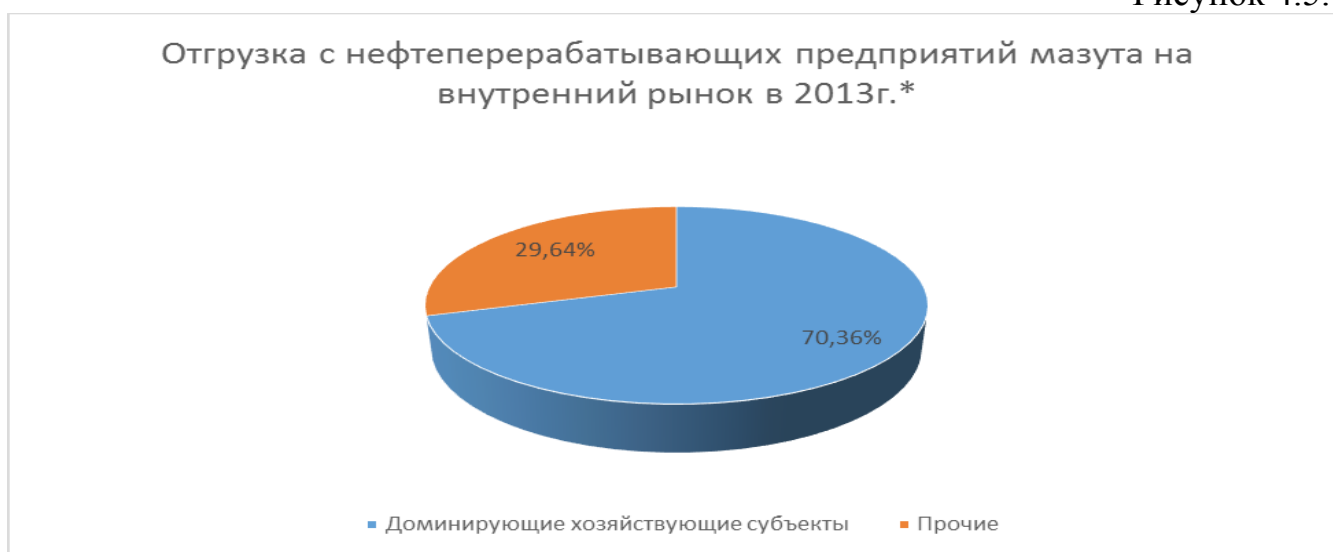
\*По данным ФГУП «ЦДУ ТЭК» и нефтяных компаний.

Рисунок 4.4.



\* По данным ФГУП «ЦДУ ТЭК» и нефтяных компаний.

Рисунок 4.5.



В результате исследования рынка установлено следующее.

На оптовых рынках нефтепродуктов в Российской Федерации хозяйствующими субъектами осуществляется продажа нефтепродуктов, полученных в результате переработки нефти на НПЗ. Возможность хозяйствующих субъектов становиться участниками и/или осуществлять деятельность на оптовых рынках нефтепродуктов в существенной степени зависит от наличия объемов предложения нефтепродуктов, произведенных на НПЗ или доступа хозяйствующего субъекта к мощностям по переработке нефти.

Следовательно, наличие мощностей по переработке нефти в нефтепродукты является одним из основных условий обращения товара на оптовых рынках нефтепродуктов.

Возможность хозяйствующих субъектов осуществлять переработку нефти и производство нефтепродуктов в существенной степени зависит от наличия объемов нефти для поставки на НПЗ. Следовательно, наличие объемов нефти обуславливает возможность осуществлять переработку нефти и производство нефтепродуктов, что также является существенным условием обращения товара на оптовых рынках нефтепродуктов.

Таким образом, каждая из указанных компаний занимает доминирующее положение на оптовом рынке мазута и, кроме того, имеет дополнительную возможность оказывать существенное воздействие на основные условия обращения товара на оптовых рынках нефтепродуктов, то есть, фактически на возможность иных хозяйствующих субъектов становиться участниками и/или осуществлять деятельность на рассматриваемом рынке, на уровень цены и количество товара, обращающегося на рынке.

Анализ количественных и качественных показателей, характеризующих рынок, позволяет сделать следующие выводы, что рассматриваемый рынок относится к рынку с недостаточно развитой конкуренцией

На оптовом рынке мазута на территории Российской Федерации занимали доминирующее положение:

- в 2011 и 2012 годах: ОАО «Газпром нефть», ОАО «НК «Роснефть», ОАО АНК «Башнефть»;

- в 2013 году: ОАО «Газпром нефть», ОАО «НК «Роснефть», ОАО АНК «Башнефть», ОАО «ЛУКОЙЛ», ЗАО «Антипинский НПЗ».

#### ***4.2.4. Оптовый рынок дизельного топлива***

В зависимости от условий применения дизельного топлива различают три марки дизельного топлива: Л (летнее); З (зимнее); А (арктическое). Все перечисленные марки имеют одно функциональное назначение (топливо для быстроходных дизельных и газотурбинных двигателей), при переходе с марки на марку двигателя не требуют конструктивных изменений. Дифференциация марок и незначительные отличия в технических характеристиках обусловлены не различиями в применении потребителем в качестве моторного топлива, а климатическими условиями потребления (температурой окружающей среды, сезонностью) едиными для всех потребителей. Состав продавцов при этом также остается неизменным.

Действующие тарифы на транспортировку железнодорожным и трубопроводным транспортом позволяют обеспечить перевозку с принадлежащих различным ВИНКам НПЗ дизельное топливо в границах Российской Федерации. Таким образом, географические границы оптового рынка дизельного топлива определены как территория Российской Федерации.

Хозяйствующими субъектами, постоянно поставляющими дизельное топливо покупателям на территории Российской Федерации, то есть продавцами, являются: группы лиц ОАО «Сургутнефтегаз», ОАО «Газпром нефть», ОАО

«ЛУКОЙЛ», ОАО «НК «Роснефть», ОАО «НК «РуссНЕФТЬ», ОАО АНК «Башнефть» и юридические лица ОАО «ТАИФ-НК», ОАО «Салаватнефтеоргсинтез», ОАО «НК «Альянс», мини-НПЗ.

Доли поставок дизельного топлива хозяйствующих субъектов - продавцов приведены на рисунке 4.6. Для четырех крупнейших ВИНК учитывались поставки нефтепродуктов с НПЗ, входящих в состав ВИНК:

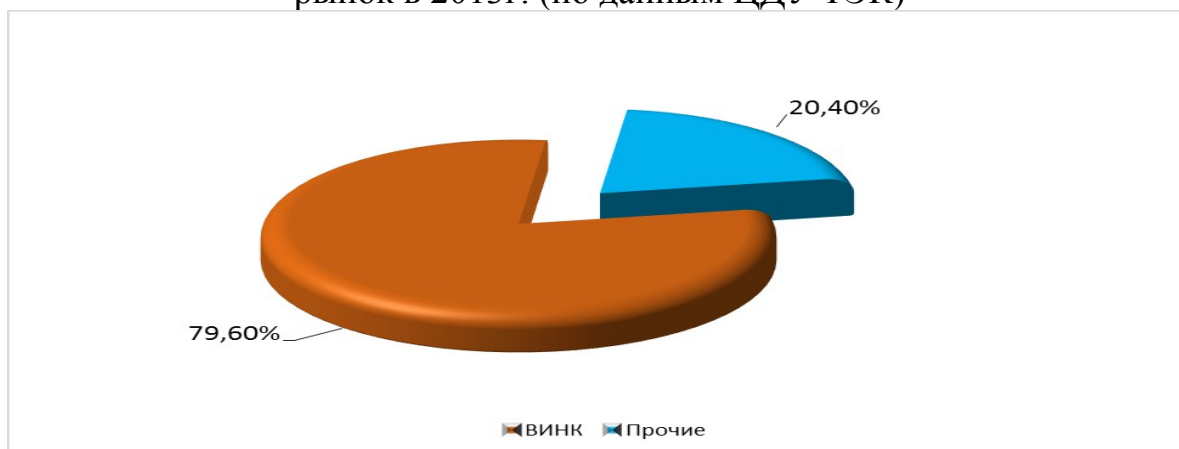
**ОАО «НК «Роснефть»:** ООО «РН-Туапсинский НПЗ»; ООО «РН-Комсомольский НПЗ»; ОАО «Ачинский нефтеперерабатывающий завод»; ОАО «Куйбышевский НПЗ»; ОАО «Новокуйбышевский НПЗ»; ОАО «Сызранский НПЗ»; ОАО «Ангарская НХК»; ЗАО «Рязанский НПК»; ОАО «Саратовский НПЗ», а также с ОАО «Славнефть-Ярославнефтеоргсинтез» (50%).

**ОАО «ЛУКОЙЛ»:** «ЛУКОЙЛ – Волгограднефтепереработка»; ООО «ЛУКОЙЛ - ПНОС»; ООО «ЛУКОЙЛ – Нижегороднефтеоргсинтез»; ООО «ЛУКОЙЛ – УНП».

**ОАО «Газпром нефть»:** ОАО «Газпромнефть-ОНПЗ», ОАО «Газпромнефть-МНПЗ», входящих в состав ВИНК, а также отгрузка с нефтеперерабатывающих предприятий нефтепродуктов ОАО «Газпром» (ОАО «Газпром нефтехим Салават»), находящегося в одной группе лиц с ОАО «Газпром нефть», а также с ОАО «Славнефть-Ярославнефтеоргсинтез» (50%).

Рисунок 4.6.

Отгрузка с нефтеперерабатывающих предприятий автобензинов на внутренний рынок в 2013г. (по данным ЦДУ ТЭК)



Сопоставление и анализ количественных и качественных показателей, характеризующих рынок, позволяет сделать вывод, что рассматриваемый рынок относится к рынку с недостаточно развитой конкуренцией.

ОАО «НК «Роснефть», ОАО «Газпром нефть», и ОАО «ЛУКОЙЛ» занимают на оптовом рынке дизельного топлива в Российской Федерации суммарно долю, превышающую 70%. Доля каждого из указанных хозяйствующих субъектов более восьми процентов, а также превышает доли других хозяйствующих субъектов на рынке бензинов автомобильных в Российской Федерации.

Объем производства нефтепродуктов на НПЗ зависит от объема переработки нефти, поставленной на НПЗ. Возможность хозяйствующих

субъектов осуществлять переработку нефти и производство нефтепродуктов в существенной степени зависит от наличия объемов нефти для поставки на НПЗ.

Следовательно, наличие объемов нефти обуславливает возможность осуществлять переработку нефти и производство нефтепродуктов, что также является существенным условием обращения товара на оптовых рынках нефтепродуктов.

#### **4.2.5. Оптовый рынок автомобильных бензинов**

Оптовая реализация нефтепродуктов (в том числе автомобильных бензинов) принципиально отличается от розничной реализации не только объемом партий, но и требованиями, предъявляемыми к данной деятельности.

Правила технической эксплуатации автозаправочных станций<sup>46</sup>, устанавливает, что нерасфасованные нефтепродукты отпускаются в баки автотранспортных средств и тару потребителей исключительно через топливо- и маслораздаточные колонки. Покупатели - перепродавцы автомобильных бензинов осуществляют их розничную реализацию на автозаправочных станциях в соответствии с указанными Правилами путем.

Действующие тарифы на транспортировку железнодорожным и трубопроводным транспортом позволяют обеспечить перевозку с принадлежащих различным ВИНКом НПЗ автомобильных бензинов, таким образом, географические границы оптового рынка бензинов автомобильных определены как территория Российской Федерации.

Хозяйствующими субъектами, постоянно поставляющими бензины автомобильные покупателям на территории Российской Федерации, то есть продавцами, являются: группы лиц ОАО «Сургутнефтегаз», ОАО «Газпром нефть» (включая ОАО «Газпром» и ОАО «Салаватнефтеоргсинтез»), ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «НК «Роснефть», ОАО НК «РуссНЕФТЬ», ОАО АНК «Башнефть» и юридические лица ОАО «ТАИФ-НК», ОАО «Татнефть», ОАО «НК «Альянс», мини-НПЗ.

Доли хозяйствующих субъектов - продавцов приведены на рисунке 4.7. Для четырех крупнейших ВИНК учитывались поставки нефтепродуктов с НПЗ, входящих в состав ВИНК:

**ОАО «НК «Роснефть»:** ООО «РН-Туапсинский НПЗ»; ООО «РН-Комсомольский НПЗ»; ОАО «Ачинский нефтеперерабатывающий завод»; ОАО «Куйбышевский НПЗ»; ОАО «Новокуйбышевский НПЗ»; ОАО «Сызранский НПЗ»; ОАО «Ангарская НХК»; ЗАО «Рязанский НПК»; ОАО «Саратовский НПЗ», а также с ОАО «Славнефть-Ярославнефтеоргсинтез» (50%).

**ОАО «ЛУКОЙЛ»:** ООО «ЛУКОЙЛ – Волгограднефтепереработка»; ООО «ЛУКОЙЛ - ПНОС»; ООО «ЛУКОЙЛ – Нижегороднефтеоргсинтез»; ООО «ЛУКОЙЛ – УНП».

**ОАО «Газпром нефть»:** поставки нефтепродуктов с ОАО «Газпромнефть-

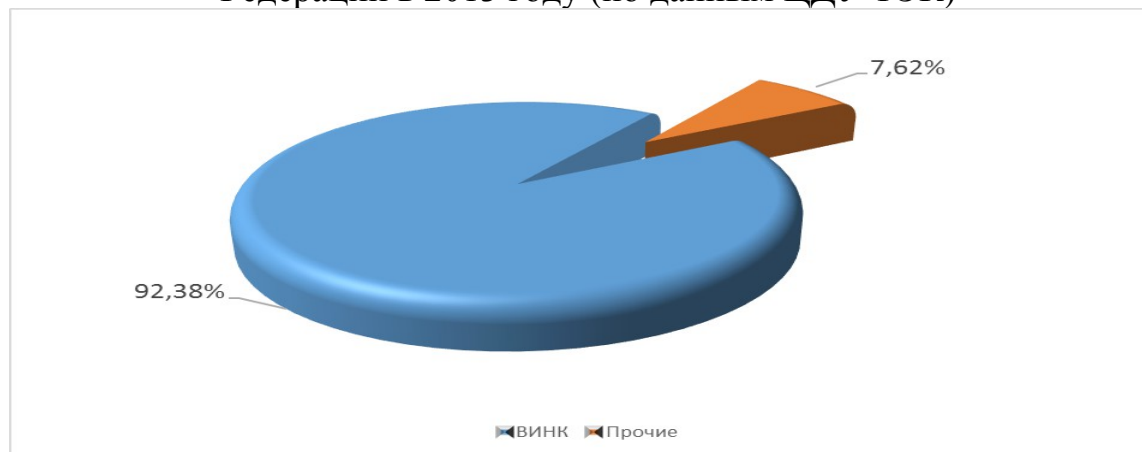
<sup>46</sup> утверждены приказом Минэнерго России от 01.08.2001 № 229,

ОНПЗ», ОАО «Газпромнефть-МНПЗ», входящих в состав ВИНК, а также отгрузка с нефтеперерабатывающих предприятий ОАО «Газпром» (ОАО «Газпром нефтехим Салават»), находящегося в одной группе лиц с ОАО «Газпром нефть», а также с ОАО «Славнефть-Ярославнефтеоргсинтез» (50%).

**ОАО АНК «Башнефть»:** ОАО «Ново-Уфимский НПЗ», ОАО «Уфанефтехим», ОАО «Уфимский НПЗ».

Рисунок 4.7.

Отгрузка с НПЗ автобензинов на внутренний рынок Российской Федерации в 2013 году (по данным ЦДУ ТЭК)



В результате исследования рынка установлено: ОАО «Газпром нефть», ОАО «НК «Роснефть», ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО АНК «Башнефть» занимают на оптовом рынке бензинов автомобильных в Российской Федерации суммарно долю, превышающую 70%. Доля каждого из указанных хозяйствующих субъектов более восьми процентов, а также превышает доли других хозяйствующих субъектов на рынке бензинов автомобильных в Российской Федерации.

Необходимо отметить, что в 2013 году ОАО «НК «Роснефть» приобрела ОАО «ТНК-ВР Холдинг», что привело к изменению состава участников на оптовом рынке автомобильных бензинов и к увеличению доли ОАО «НК «Роснефть» на 16,27%. Размеры долей остальных вертикально интегрированных нефтяных компаний в течение длительного периода (на протяжении года) подвержены малозначительным, доступ на рынок бензинов автомобильных в Российской Федерации новых конкурентов затруднен.

Информация о цене и условиях приобретения бензинов автомобильных на оптовом рынке в Российской Федерации распространяется посредством прайс-листов, размещения объявлений в специализированных отраслевых изданиях, объявлений на сайтах трейдеров и НПЗ в сети Internet и доступна неопределенному кругу лиц. При необходимости потребитель может получить информацию о ценах и условиях реализации нефтепродуктов из отраслевых информационно-аналитических изданий, а также иных изданий, имеющих лицензию средств массовой информации (в частности, ООО «Инфо ТЭК-Консалтинг», ИЦ «Кортес», Argusmedia и др.).

Каждый из хозяйствующих субъектов ОАО «НК «Роснефть», ОАО «НК «ЛУКОЙЛ», ОАО «Газпром нефть», ОАО АНК «Башнефть» занимает



доминирующее положение на рынке бензинов автомобильных в Российской Федерации.

На оптовых рынках нефтепродуктов в Российской Федерации хозяйствующими субъектами осуществляется продажа нефтепродуктов, полученных в результате переработки нефти (газового конденсата) (далее - нефть) на нефтеперерабатывающих предприятиях (далее - НПЗ). Возможность хозяйствующих субъектов становиться участниками и/или осуществлять деятельность на оптовых рынках нефтепродуктов в существенной степени зависит от наличия объемов предложения нефтепродуктов, произведенных на НПЗ или доступа хозяйствующего субъекта к мощностям по переработке нефти.

Следовательно, наличие объемов нефти обуславливает возможность осуществлять переработку нефти и производство нефтепродуктов, что является существенным условием обращения товара на оптовых рынках нефтепродуктов.

Таким образом, каждая из указанных компаний занимает доминирующее положение на рынке бензинов автомобильных и, кроме того, имеет дополнительную возможность оказывать существенное воздействие на основные условия обращения товара на оптовых рынках нефтепродуктов, то есть, фактически на возможность иных хозяйствующих субъектов становиться участниками и/или осуществлять деятельность на рассматриваемом рынке, на уровень цены и количество товара, обращающегося на рынке.

Сопоставление и анализ количественных и качественных показателей, характеризующих рынок, позволяет сделать вывод, что рассматриваемый рынок относится к рынку с недостаточно развитой конкуренцией.

#### ***4.2.6. Розничный рынок автомобильных бензинов***

Анализ рынка розничной реализации автомобильных бензинов был проведен за период с 01.04.2013 по 01.04.2014. Продуктовые границы товарного рынка определены в разрезе следующих товарных групп: автомобильный бензин А-76 (АИ-80), автомобильный бензин АИ-92, автомобильный бензин АИ-95, автомобильный бензин АИ-98.

Географическими границами розничного рынка автомобильных бензинов в Российской Федерации являются либо локальные розничные рынки (например, административные границы муниципальных образований) либо административные границы субъектов Российской Федерации<sup>47</sup>.

Продавцами на розничных рынках автомобильных бензинов являются хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность по розничной торговле автомобильными бензинами на АЗС (хозяйствующие субъекты входящие в одну группу лиц внешне интегрированных нефтяных компаний (далее - ВИНК) (ОАО «Газпром нефть», ОАО «НК «Альянс», ОАО АНК «Башнефть», ОАО

<sup>47</sup> Из представленных 78 территориальными органами ФАС России аналитических отчетов 41 территориальными органами ФАС России географические границы определены как административные границы муниципальных образований (локальные розничные рынки), а 37 – административные границы субъектов Российской Федерации.

«ЛУКОЙЛ», ОАО «НК «Роснефть», ОАО «Сургутнефтегаз», ОАО «Татнефть» имени В.Д. Шашина) и независимые хозяйствующие субъекты).

Общий объем розничной реализации автомобильных бензинов в Российской Федерации в период с 01.04.2013 до 01.04.2014 составил: А-76 (АИ-80) – более 1,3 млрд. л.; АИ-92 – более 24,7 млрд. л.; АИ-95 – более 13,3 млрд. л.; АИ-98 – более 418,9 млн. л.

В таблицах 4.2. и 4.3. приведена информация о хозяйствующих субъектах, занимающих на рынках розничной реализации автомобильных бензинов долю более 35%, но менее 50% (таблица 4.2.) и долю более 50% (таблица 4.3.).

Таблица 4.2.

ВИНК	Количество субъектов Российской Федерации				Количество локальных розничных рынков			
	А-76 (АИ-80)	АИ-92	АИ-95	АИ-98	А-76 (АИ-80)	АИ-92	АИ-95	АИ-98
ОАО «НК «Роснефть»	-	8	8	5	5	58	62	20
ОАО «ЛУКОЙЛ»	-	2	5	2	3	47	48	11
ОАО «Газпром нефть»	1	-	-	-	10	15	14	3
ОАО «НК «Альянс»	-	-	-	-	9	11	8	4
ОАО «Татнефть» имени В.Д. Шашина	-	-	-	-	10	8	4	-
ОАО «АНК «Башнефть»	-	-	-	-	5	5	5	-
ОАО «Сургутнефтегаз»	-	-	2	1	3	7	2	-

К основным барьерам входа на розничный рынок автомобильных бензинов в Российской Федерации относятся:

**1. Экономические ограничения:**

- необходимость осуществления значительных первоначальных капитальных вложений при длительных сроках окупаемости этих вложений;
- издержки выхода с рынка, включающие инвестиции, которые невозможно возместить при прекращении хозяйственной деятельности;
- ограниченная доступность финансовых ресурсов и более высокие издержки привлечения финансирования для потенциальных участников по сравнению с субъектами, уже действующими на рассматриваемом рынке;
- отсутствие доступа потенциальных участников к ресурсам, распределенным между действующими участниками рынка;
- наличие экономически оправданного минимального объема производства, обуславливающее для хозяйствующих субъектов более высокие затраты на единицу продукции до момента достижения такого объема производства (эффект масштаба производства);
- отсутствие нефтеперерабатывающих заводов на территории отдельных субъектов Российской Федерации;
- высокие процентные ставки по банковским займам и значительный рост тарифов на прием наличных денежных средств;
- удаленность производителей и поставщиков автомобильных бензинов от продавцов розничного рынка и, следовательно, отсутствие у участников рознич-

ного рынка возможности приобретения автомобильных бензинов в непосредственной близости от месторасположения АЗС/АЗК.

Таблица 4.3.

ВИНК	Количество субъектов Российской Федерации				Количество локальных розничных рынков			
	А-76 (АИ-80)	АИ-92	АИ-95	АИ-98	А-76 (АИ-80)	АИ-92	АИ-95	АИ-98
ОАО «НК «Роснефть»	3	9	7	9	5	203	184	61
ОАО «ЛУКОЙЛ»	-	4	4	7	5	130	152	60
ОАО «Газпром нефть»	-	4	4	3	35	64	69	36
ОАО «НК «Альянс»	-	-	-	-	48	45	44	14
ОАО «Татнефть» имени В.Д. Шашина	1	-	-	1	21	12	10	-
ОАО «АНК «Башнефть»	1	1	1	1	29	28	27	3
ОАО «Сургутнефтегаз»	3	2	-	1	28	20	22	-

Таблица 4.4.

## Показатели рыночной концентрации

ВИНК	Количество субъектов Российской Федерации				Количество локальных розничных рынков			
	А-76 (АИ-80)	АИ-92	АИ-95	АИ-98	А-76 (АИ-80)	АИ-92	АИ-95	АИ-98
<b>Высокий</b> уровень рыночной концентрации	28	28	29	33	775	865	874	883
<b>Умеренный</b> уровень рыночной концентрации	5	9	8	2	173	112	103	91
<b>Низкий</b> уровень рыночной концентрации	3	-	-	-	34	1	1	-

Таблица 4.5.

Доли ВИНК и независимых хозяйствующих субъектов (в общих объемах реализации)

	А-76 (АИ-80)	АИ-92	АИ-95	АИ-98
ВИНК	49,2%	63,4%	71,4%	73,5%
Независимые хозяйствующие субъекты	50,8%	36,6%	28,6%	26,5%

**2. Административные ограничения:**

- условия лицензирования;
- трудности в получении земельных участков;
- экологические требования.

**3. Наличие на розничных рынках автомобильных бензинов ВИНК и стратегия их поведения, направленная на создание барьеров входа на рынок, в том числе:**

- проведение интенсивных рекламных кампаний;
- наличие системы скидок и (или) бонусных программ для розничных покупателей автомобильных бензинов;

- наличие в собственности большого количества АЗС;
- ориентированность, в первую очередь, на обеспечение нефтепродуктами потребностей собственных АЗС.

Определенные показатели рыночной концентрации указывают на высокий уровень концентрации рынка розничной реализации автомобильных бензинов в границах большинства регионов Российской Федерации. Следует отметить, что на розничных рынках автомобильных бензинов существуют труднопреодолимые барьеры в виде экономических ограничений и наличия ВИНК, которые существенно снижают возможность входа на рынок новых хозяйствующих субъектов. В связи с этим, можно сделать вывод о неразвитости (недостаточной развитости) конкуренции на большей части рынка розничной реализации автомобильных бензинов, характеризующийся стабильным и неизменным составом таких крупнейших хозяйствующих субъектов, действующих на данном рынке, как ОАО «Газпром нефть», ОАО «НК «Альянс», ОАО АНК «Башнефть», ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «НК «Роснефть», ОАО «Сургутнефтегаз», ОАО «Татнефть» имени В.Д. Шашина.

Вместе с тем отмечена тенденция снижения фактов нарушений антимонопольного законодательства ВИНК, занимающих доминирующее положение на товарном рынке автомобильных бензинов, по отношению к независимым участникам рынка путем злоупотребления ВИНК своим доминирующим положением<sup>48</sup>.

#### ***4.2.7. Розничный рынок дизельного топлива***

Анализ розничного рынка дизельного топлива был проведен за период с 01.04.2013 по 01.04.2014. Географическими границами розничного рынка дизельного топлива в Российской Федерации являются локальные розничные рынки (например, административные границы муниципальных образований) либо административные границы субъектов Российской Федерации<sup>49</sup>.

Продавцами на розничных рынках дизельного топлива являются хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность по розничной торговле дизельным топливом на АЗС (хозяйствующие субъекты входящие в одну группу лиц ВИНК (ОАО «Газпром нефть», ОАО «НК «Альянс», ОАО АНК «Башнефть», ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «НК «Роснефть», ОАО «Сургутнефтегаз», ОАО «Татнефть» имени В.Д. Шашина) и независимые хозяйствующие субъекты).

---

<sup>48</sup> В 2012 году территориальными органами ФАС России было возбуждено 55 дел в отношении хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на рынках нефти и нефтепродуктов, о нарушении антимонопольного законодательства по статье 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», а в 2013 году – 16 дел.

<sup>49</sup> Из представленных 79 территориальными органами ФАС России аналитических отчетов 42 территориальными органами ФАС России географические границы определены как административные границы муниципальных образований (локальные розничные рынки), а 37 – административные границы субъектов Российской Федерации.

Общий объем розничной реализации дизельного топлива в Российской Федерации с 01.04.2013 до 01.04.2014 составил более 17,58 млрд. л.

В таблицах 4.6 и 4.7 приведена информация о хозяйствующих субъектах, занимающих на рынках розничной реализации автомобильных бензинов долю более 35%, но менее 50% (таблица 4.6.) и долю более 50% (таблица 4.7).

Таблица 4.6.

ВИНК	Количество субъектов Российской Федерации	Количество локальных розничных рынков
ОАО «НК «Роснефть»	<b>9</b>	<b>56</b>
ОАО «ЛУКОЙЛ»	<b>2</b>	<b>52</b>
ОАО «Газпром нефть»	<b>1</b>	<b>24</b>
ОАО «НК «Альянс»	-	<b>10</b>
ОАО «Татнефть» имени В.Д. Шашина	<b>1</b>	<b>6</b>
ОАО «АНК «Башнефть»	-	<b>5</b>
ОАО «Сургутнефтегаз»	<b>2</b>	<b>2</b>

Таблица 4.7.

ВИНК	Количество субъектов Российской Федерации	Количество локальных розничных рынков
ОАО «НК «Роснефть»	<b>5</b>	<b>153</b>
ОАО «ЛУКОЙЛ»	<b>5</b>	<b>150</b>
ОАО «Газпром нефть»	<b>4</b>	<b>62</b>
ОАО «НК «Альянс»	-	<b>43</b>
ОАО «Татнефть» имени В.Д. Шашина	-	<b>8</b>
ОАО «АНК «Башнефть»	<b>1</b>	<b>21</b>
ОАО «Сургутнефтегаз»	-	<b>20</b>

Барьеры входа на розничных рынках дизельного топлива в Российской Федерации аналогичны барьерам входа на розничный рынок автомобильных бензинов.

Определенные в данном исследовании показатели рыночной концентрации за период с 01.04.2013 по 01.04.2014 указывают на высокий уровень концентрации рынка розничной реализации дизельного топлива в границах большинства регионов Российской Федерации. Также стоит отметить, что в большинстве субъектов существуют труднопреодолимые барьеры в виде экономических ограничений и наличия на розничных рынках дизельного топлива ВИНК, которые существенно снижают возможность входа на рынок новых хозяйствующих субъектов. В связи с этим, можно сделать вывод о неразвитости (недостаточной развитости) конкуренции на большей части рынка розничной реализации дизельного топлива, характеризующийся стабильным и неизменным составом таких крупнейших хозяйствующих субъектов, действующих на данном рынке, как ОАО «Газпром нефть», ОАО «НК «Альянс», ОАО АНК «Башнефть»,

ОАО «ЛУКОЙЛ», ОАО «НК «Роснефть», ОАО «Татнефть» имени В.Д. Шашина, ОАО «Сургутнефтегаз».

Таблица 4.8.

## Показатели рыночной концентрации

Показатели рыночной концентрации	Количество субъектов Российской Федерации	Количество локальных розничных рынков
<b>Высокий</b> уровень рыночной концентрации	<b>27</b>	<b>857</b>
<b>Умеренный</b> уровень рыночной концентрации	<b>10</b>	<b>125</b>
<b>Низкий</b> уровень рыночной концентрации	-	<b>4</b>

Таблица 4.9.

Доли ВИНК и независимых хозяйствующих субъектов в Российской Федерации (исходя из общих объемов реализации)

	Объем реализации, л	Доля, %
ВИНК	11 050 809 800,6	62,8
Независимые хозяйствующие субъекты	6 538 369 187,4	37,2

Вместе с тем, следует отметить тенденцию снижения фактов нарушений антимонопольного законодательства ВИНК, занимающих доминирующее положение на товарном рынке автомобильных бензинов, по отношению к независимым участникам рынка путем злоупотребления ВИНК своим доминирующим положением<sup>50</sup>.

#### 4.2.8. Рынок энергетического угля

Товарная группа «энергетический уголь» включает каменный энергетический уголь и бурый уголь, различные марки которых отличаются качественными характеристиками (влажность, зольность, теплота сгорания и т.д.). По этим показателям все угли разделены на бурые, каменные и антрациты.

Дополнительными характеристиками углей, зависящими от места их добычи, и определяющими их качество, являются: выход летучих веществ, влажность, теплота сгорания (калорийность), содержание серы и зольность. В зависимости от их свойств, энергетические угли можно разделить на ряд марок (см. таблицу 4.10).

Таблица 4.10.

## Марки угля энергетического по ГОСТ 25543-88

<b>Бурые</b>	Б1, Б2, Б3
--------------	------------

<sup>50</sup> В 2012 году территориальными органами ФАС России было возбуждено 55 дел в отношении хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на рынках нефти и нефтепродуктов, о нарушении антимонопольного законодательства по статье 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», а в 2013 году – 16 дел.

<b>Каменные</b>	Длиннопламенные	Д
	Газовые	Г
	Жирные	Ж
	Коксовые	К
	Отощено-спекающиеся	ОС
	Слабоспекающийся	СС
	Тощие	Т
<b>Антрациты</b>		А

При этом, кроме основных марок, приведенных в таблице, выделяют также промежуточные марки каменного угля: ДГ (длиннопламенно-газовые), ГЖ (газовые жирные), КЖ (коксовые жирные), ПА (полуантрациты). Помимо этого, важным показателем для углей энергетических является класс их крупности. Размер угля определяют, исходя из меньшего значения самой мелкой фракции и большего значения самой крупной фракции, указанной в названии марки угля.

В зависимости от целей использования, товарами-заменителями угля энергетического могут являться такие виды топлива как:

- природный газ;
- продукты переработки нефти (мазут);
- горячие ископаемые (торф).

При определении взаимозаменяемости различных марок энергетических углей между собой следует исходить из технических возможностей ТЭС как основных углепотребляющих объектов Российской Федерации.

На основании экспертных оценок специалистов в области топливообеспечения и топливоиспользования, потенциально взаимозаменяемые марки углей энергетически (с учетом особенностей оборудования российских ТЭС и ресурсной базы углей) объединены в несколько товарных групп (см. таблицу 4.11).

Таблица 4.11.

Товарные группы потенциально взаимозаменяемых углей энергетических

Марка угля	Возможный заменитель
Б1	Б2
Б2	Б1, Б3, Г, Д
Б3	Б2, Г, Д
Ж	СС, Д
Г, Д	Б2, Б3, СС, Ж
СС	Г, Д

Основными группами потребителей энергетического угля в Российской Федерации являются:

1. Энергоснабжающие предприятия - используют уголь в качестве технологического вида топлива для производства электрической и теплоэнергии.
2. Население и коммунально-бытовые предприятия – используют уголь в качестве топлива для обогрева помещений.

Около трети от общего объема поставки энергетического угля используется в теплоэлектроэнергетике. При этом крупнейшим направлением поставки российских углей энергетических энергетического угля является экспорт.

Добываются угли энергетические, согласно данным Минэнерго России и ФГУП «ЦДУ ТЭК», в 4-х основных угольных бассейнах, находящихся в 22 субъектах РФ. Около 70% разведанных запасов энергетического угля сосредоточено в Сибири (Кузнецкий и Канско-Ачинский угольные бассейны). При этом в европейской части России, где расположены основные потребители угольной продукции, находится менее 10% разведанных запасов энергетического угля (Печорский и Донецкий угольные бассейны).

Продавцами товара на оптовом рынке угля энергетического выступают производители угля. В связи с тем, что крупные производители угля осуществляют прямой или косвенный контроль над целым рядом угледобывающих хозяйствующих субъектов, они рассматривались как один хозяйствующий субъект. При этом под угледобывающей компанией понимается организация, осуществляющая добычу угля на угольных месторождениях в рамках предприятий – имущественных комплексов.

Поставщики угля могут быть классифицированы следующим образом:

- непосредственные производители угля (управляющая или добывающая компания, являющаяся зависимым обществом угледобывающей компании);
- перепродавцы угля, не являющиеся зависимыми или дочерними обществами угледобывающих компаний, а приобретающие угольное сырье у последних в соответствии с договорами поставки.

Согласно данным, представленным в ходе анализа данного товарного рынка, основными поставщиками угля в Российской Федерации в 2012-2013 гг. являлись: ОАО «СУЭК», ОАО «УК «Кузбассразрезуголь», ООО «Востсибуголь», ОАО «Приморскуголь», ОАО «Красноярсккрайуголь» и ОАО «ДГК».

Покупателями энергетического угля на оптовом рынке могут выступать генерирующие компании, промышленные (металлургические, химические, перерабатывающие и другие) предприятия, предприятия сферы ЖКХ и АПК, оптовые сбытовые организации, а также индивидуальные предприниматели.

В 2012-2013 гг. в Российской Федерации было добыто более 557 млн. тонн угля (см. рисунок 4.8), крупнейшим производителем энергетического угля за исследуемый период стало ОАО «СУЭК», добывшее более 94 млн. тонн угля в 2012 г. и более 92 млн. тонн угля в 2013 г.

На экспорт в тот же период было поставлено порядка 235 млн. тонн энергетического угля, а ввезено в РФ – 57 млн. тонн.

Данные об объеме поставок энергетического угля на внутренний рынок РФ по различным направлениям в 2012-2013 гг. (см. таблицу 4.12) представлены в соответствии с информацией, полученной как от хозяйствующих субъектов, действующих на исследуемом рынке, так и от ФГУП «ЦДУ ТЭК».

Исходя из значений, рассчитанных для сегментов оптового рынка угля энергетического, а также расчёта общих значений коэффициента рыночной



концентрации CR-6 и индекса рыночной концентрации Герфиндаля Гиршмана, уровень концентрации оптового рынка угля энергетического может быть признан умеренным.

Рисунок 4.8.

## Добыча угля энергетического в РФ в 2012-2013 гг.

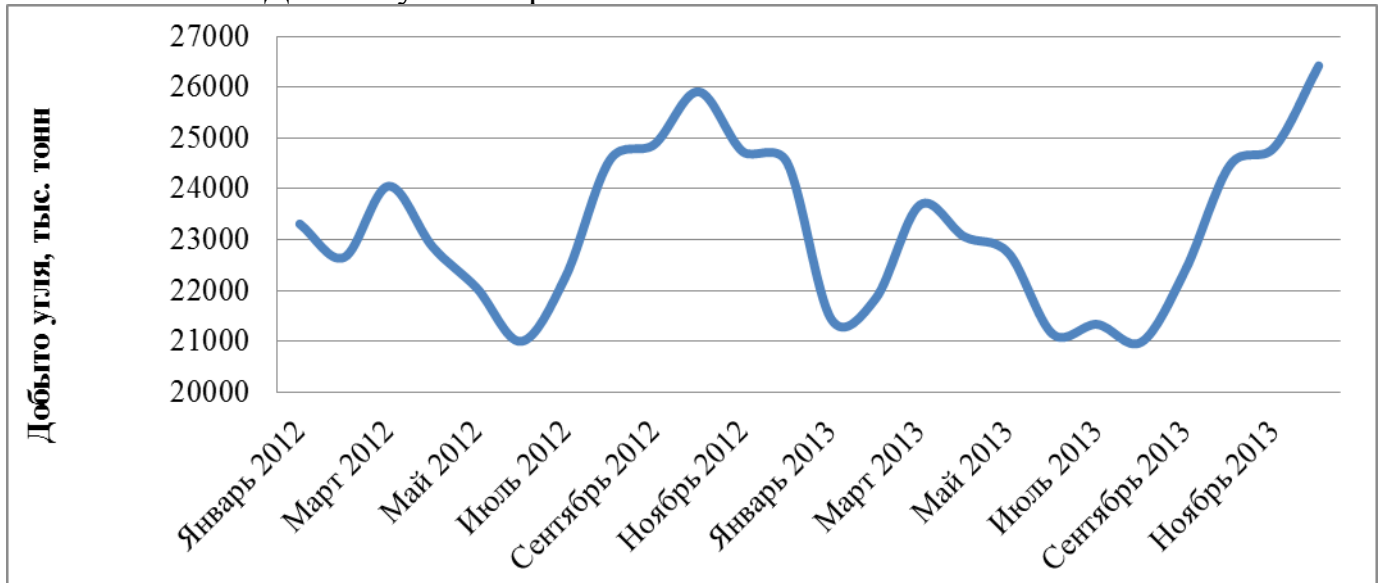


Таблица 4.12.

## Поставки энергетического угля на внутренний рынок Российской Федерации в 2012-2013 гг.

Хозяйствующий субъект	Доля, %	
	2012 г.	2013 г.
Общие объемы поставки энергетического угля		
ОАО «СУЭК»	29,5	29,9
ОАО «УК «Кузбассразрезуголь»	8,9	7,1
ООО «Востсибуголь»	7,9	8,1
ОАО «Приморскуголь»	3,7	3,3
ОАО «Красноярскрайуголь»	3,1	3,3
ОАО «ДГК»	2,3	2,2
Прочие российские поставщики	28,3	29,6
Импортные поставщики	16,3	16,6
Всего	100,0	100,0

Показатели рыночной концентрации представлены в таблице 4.13.

Таблица 4.13.

## Уровень концентрации на оптовом рынке угля энергетического в 2012-2013 гг.

Показатели	2012 г.	2013 г.
Коэффициент рыночной концентрации	53,1	51,6
Индекс рыночной концентрации Герфиндаля-Гиршмана	1 040,5	1036,6

Анализ существующих барьеров входа на оптовый рынок угля энергетического позволяет сделать вывод о том, что сроки входа на данный рынок исчисляются, по меньшей мере, несколькими годами, и барьеры входа можно охарактеризовать как достаточно высокие и/или труднопреодолимые.

Это также доказывается тем, что доля группы лиц крупнейшего производителя угля (ОАО «СУЭК») в исследуемом периоде не подвергалась значительным изменениям (29,5% в 2012 г. и 29,9% в 2013 г.). Доли групп лиц его ближайших конкурентов в том же периоде составляли соответственно:

- ОАО «УК «Кузбассразрезуголь» – 8,9% в 2012 г. и 7,1% в 2013 г.;
- ООО «Востсибуголь» – 7,9% в 2012 г. и 8,1% в 2013 г.

Таким образом, сопоставление и анализ количественных и качественных показателей, характеризующих оптовый рынок угля энергетического, позволяет вывод о том, что оптовый рынок угля энергетического, - является умеренно концентрированным с недостаточно развитой конкурентной средой.

#### **4.2.8. Оптовый рынок услуг хранения газа**

Хранение газа осуществляется в газовых хранилищах – природных или искусственно созданных ёмкостях, предназначенных для резервирования больших объёмов газа и регулирования его подачи в соответствии с неравномерностью газопотребления. Газовые хранилища сооружаются, как правило, вблизи трассы магистральных газопроводов и потребляющих центров.

В настоящее время различают несколько типов газовых хранилищ:

1. Наземные хранилища газа (далее – газгольдеры);
2. Подземные поверхностные хранилища газа;
3. Подземные хранилища газа (далее – ПХГ);
4. Изотермические хранилища сжиженного природного газа (далее – ИХ СПГ).

В ходе опроса потребителей услуг хранения газа было выяснено, что газодобывающие и газотранспортные организации – пользуются для хранения газа именно подземными хранилищами и не допускают возможность их взаимозамены с другими типами хранения. Основной причиной этого называется необходимость хранения больших объёмов газа. В частности, поверхностные хранилища не могут являться альтернативой ПХГ, т.к. газ обладает низкой энергетической плотностью, в силу чего для его хранения требуется большое пространство, несоизмеримое с техническими характеристиками газгольдера. Газгольдеры (как и подземные поверхностные хранилища газа или ИХ СПГ) могут использоваться лишь для кратковременного (в среднем до 1-й недели) хранения газа в местах его добычи или потребления, а также для подачи газа в периоды резких похолоданий отдельным потребителям или регулирования суточной неравномерности их потребления. При этом, объёмы хранения газа в газгольдерах обычно не превышают несколько тысяч м<sup>3</sup>, в то время как потребность в хранении для газодобывающих и газотранспортных организаций

достигает десятков миллиардов м<sup>3</sup>. В свою очередь, размеры ПХГ составляют от 3,8x3,8 км до 42x30 км, а объёмы их оперативных резервов могут достигать 20 миллиардов м<sup>3</sup>, что позволяет им обеспечивать гибкость и надежность поставок.

Также в числе причин, препятствующих возможности взаимозамены услуг подземного и наземного хранения газа, респондентами называются соображения эксплуатационной пригодности и промышленной безопасности.

Функционирующие в настоящее время ПХГ, принадлежащие ОАО «Газпром», в основном расположены в европейской части России. При этом в настоящее время ОАО «Газпром» занимается строительством новых ПХГ: Волгоградское ПХГ, Беднодемьяновское ПХГ, Калининградское ПХГ. Кроме того, дочерние компании ОАО «Газпром» эксплуатируют ряд ПХГ, располагающихся ближнем и дальнем зарубежье.

Важным фактором при определении географических границ рынка является то, что в силу технических особенностей добычи и транспортировки газа потребителями услуг ПХГ – газодобывающими или газотранспортными компаниями, – их непосредственное перемещение к месту оказания услуг физически невозможно, в силу чего потребители услуг используют ПХГ, находящиеся в непосредственной близости с местами добычи газа.

С другой стороны, функционирующая в настоящее время газотранспортная система (далее – ГТС) ОАО «Газпром» позволяет транспортировать газ по территории России в границах ЕСГ, функциональными составляющими которой, как уже было отмечено, являются ПХГ. Это означает, что при необходимости потребители услуг могут осуществлять закачку газа в любое ПХГ, находящееся на территории Российской Федерации.

Таким образом, географические границы исследуемого рынка можно определить как границы ЕСГ на территории Российской Федерации.

Поставщиками услуг ПХГ (продавцами) на рассматриваемом рынке являются собственники, либо иные законные владельцы хранилищ газа.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 05.11.1992 № 1333 «О преобразовании государственного газового концерна «Газпром» в РАО «Газпром», объекты, составляющие производственно-технологический комплекс газотранспортной системы ЕСГ были переданы РАО «Газпром» (ОАО «Газпром»). Таким образом, ПХГ являются неотъемлемой частью ЕСГ и являются собственностью ОАО «Газпром». Вместе с тем, ПХГ по договорам аренды недвижимого имущества переданы ООО «Газпром ПХГ» (дочернее общество ОАО «Газпром»), использующее основные фонды, относящиеся к хранению газа, по договору аренды с материнской компанией. Таким образом, единственным поставщиком услуг ПХГ (продавцом) на рассматриваемом рынке является группа лиц в составе ОАО «Газпром» и ООО «Газпром ПХГ».

Потребителями услуг ПХГ (покупателями) на анализируемом рынке являются хозяйствующие субъекты, осуществляющие добычу и (или) транспортировку газа, и заключившие договоры хранения газа с поставщиком услуг. Такими компаниями на рынке услуг хранения газа являются, согласно

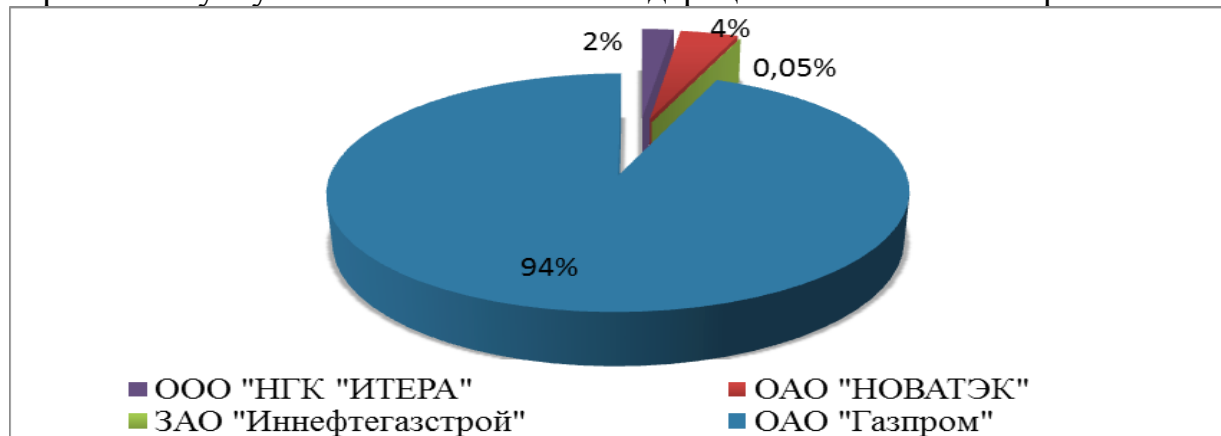
представленной в рамках запросов ФАС России информации, 4 хозяйствующих субъекта: ОАО «Газпром» (а также его дочерние и зависимые общества), ОАО «Иннефтегазстрой», ООО «НГК «ИТЕРА» и ОАО «НОВАТЭК».

За период с 1 января 2011 г. по 30 сентября 2013 г. в ПХГ, находящиеся на территории Российской Федерации, было закачено более 229,3 млрд. м<sup>3</sup> газа.

Крупнейшим потребителем услуг ПХГ в означенный период стало ОАО «Газпром», чья доля в объёме хранения составила 94% (см. рис. 4.9).

Рисунок 4.9.

Потребители услуг ПХГ в Российской Федерации в 2011 – 3-м квартале 2013 гг.



Согласно опросам хозяйствующих субъектов, осуществляющих постоянную деятельность на рынке услуг ПХГ, к барьерам входа на него в Российской Федерации относятся:

1. Экономические ограничения:

- длительный срок окупаемости средств, вложенных в строительство ПХГ;
- высокие издержки в случае выхода с рынка;
- ограниченная доступность финансовых ресурсов и более высокие издержки привлечения финансирования для потенциальных участников по сравнению с хозяйствующим субъектом, уже действующим на рынке;

2. Административные ограничения:

- длительность и сложность процедур получения разрешения на строительство недвижимых объектов рынка и земельных участков для указанного строительства;
- наличие искусственных бюрократических барьеров со стороны региональных органов власти.

3. Технические ограничения:

- необходимость присутствия на земельном участке, где предполагается сооружение ПХГ, специфических геологических условий, которые обеспечивали бы надёжное, эффективное и безопасное хранение газа;
- необходимость наличия достаточной пропускной мощности газотранспортной системы для обеспечения закачки газа в ПХГ и его транспортировки до потребителей при отборе.

Помимо этого, наличие среди действующих на рынке услуг хранения газа хозяйствующих субъектов собственника ГТС, также влечёт за собой усложнение выхода на рассматриваемый рынок новых компаний – поставщиков услуг.

Анализ существующих барьеров входа на рынок услуг хранения позволяет охарактеризовать их как достаточно высокие и/или труднопреодолимые.

В результате анализа оптового рынка услуг ПХГ в РФ установлено, что рынок услуг ПХГ является высококонцентрированным с неразвитой конкурентной средой, группа лиц в составе ОАО «Газпром» и ООО «Газпром ПХГ» занимает на этом рынке доминирующее положение.

#### ***4.2.9. Рынок реализации нефти (прямогонного бензина)***

Прямогонным бензином или нефтью называют легкие бензиновые фракции, которые получены в результате переработки первичной переработки нефти на нефтеперерабатывающих заводах (далее - НПЗ), с интервалом кипения 35-180 градусов по Цельсию. В России распространены следующие названия для нефти: бензин газовый стабильный, дистиллят газового конденсата легкий, бензин для химической промышленности и бензин прямогонный.

Различные его виды прямогонного бензина отличаются друг от друга:

- удельным весом (плотностью);
- содержанием парафинов, изопарафинов, олефинов, нафтенов и ароматических веществ;
- давлением насыщенных паров;
- содержанием серы в своем составе;
- количеством ртути и кислородосодержащих добавок, которые могут оказать влияние и воздействие на химические установки.

Полученный путем перегонки нефти прямогонный бензин не обладает детонационной стойкостью, необходимой для работы двигателя, пожаро- и взрывоопасен, хранится на складах для легковоспламеняющихся жидкостей.

Прямогонный бензин применяется как компонент автомобильных бензинов, в качестве растворителя в лакокрасочной промышленности, как сырье для дальнейшей переработки. В химической и нефтехимической промышленности прямогонный бензин применяется как сырье пиролиза при производстве олефинов (этилена, пропилена). В качестве сырья пиролиза кроме нефти также применяются сжиженные углеводородные газы (СУГ), причем использование СУГ в качестве сырья пиролиза позволяет получить больший объем этилена.

Однако использование прямогонного бензина в качестве сырья для нефтехимического производства позволяет получать не только базовые полимеры (этилен, пропилен), но и ароматические углеводороды, и, соответственно, продукты их дальнейшей переработки. Таким образом, продуктовые границы рассматриваемого рынка ограничены товаром прямогонный бензин.

Мощности по производству прямогонного бензина (НПЗ) располагаются в Нижегородской, Рязанской, Ярославской, Самарской, Волгоградской,

Московской, Омской, Оренбургской, Тюменской, Иркутской, Кемеровской, Томской областях, Краснодарском, Пермском, Красноярском, Хабаровском краях, Республиках Башкортостан, Татарстан, Коми, Марий Эл, Ямало-Ненецком АО, Ханты-Мансийском АО - Югра.

Основными потребителями прямогонного бензина являются предприятия нефтехимической и химической промышленности, расположенные в Самарской, Нижегородской, Оренбургской, Пермской, Томской областях, Ставропольском крае, Республиках Башкортостан и Татарстан.

Транспортирование прямогонного бензина производят в железнодорожных цистернах для светлых нефтепродуктов с универсальным сливным прибором в соответствии с правилами перевозок опасных грузов по железным дорогам. Допускается транспортирование в автомобильных цистернах в соответствии с правилами ДОПОГ и требованиями ГОСТ 1510.

Каких-либо факторов технического или экономического характера, ограничивающих возможность приобретения прямогонного бензина в границах Российской Федерации, не установлено. В связи с отсутствием ограничений по доставке прямогонного бензина специальным подвижным составом, его транспортировка возможна в пределах всей сети российских железных дорог. Таким образом, географическими границами рассматриваемого товарного рынка являются географические границы Российской Федерации.

Периодом, за который исследуется информация о производстве и реализации прямогонного бензина, является 2012- 2013 гг.

На территории Российской Федерации в 2012-2013 гг. осуществляли хозяйствующие субъекты:

- группа ОАО «НК «Роснефть» (12 НПЗ);
- группа ОАО «ЛУКОЙЛ» (6 НПЗ);
- ОАО «Газпром нефть»;
- ОАО АНК «Башнефть»;
- ОАО «ТАНЕКО», входит в группу ОАО «Татнефть»;
- ООО «Афипский нефтеперерабатывающий завод», входит в группу ООО «НефтеГазИндустрия», Краснодарский край;
- ОАО «Хабаровский нефтеперерабатывающий завод», входит в группу ОАО «НК «Альянс»;
- ОАО «Славнефть-ЯНОС», входит в группу ОАО «НГК «Славнефть», акционерами которого являются ОАО «НК «Роснефть» и ОАО «Газпром нефть»;
- ЗАО «КНПЗ-КЭН», г. Краснодар;
- ЗАО «Антипинский нефтеперерабатывающий завод», г. Тюмень;
- ЗАО «НефтеХимСервис» (филиал – Яйский НПЗ), Кемеровская область;
- ООО «Марийский нефтеперегонный завод», Республика Марий Эл;
- ОАО «Орскнефтеоргсинтез», Оренбургская область;
- ООО «Томскнефтепереработка».

Совокупный объем прямогонного бензина, произведенного за исследуемый период производителями, представившими данные в антимонопольный орган, составляет до 85% от объема прямогонного бензина, произведенного в Российской Федерации за тот же период по данным Росстата.

В число опрошенных ФАС России хозяйствующих субъектов не вошли независимые мини-НПЗ, объемы производства прямогонного бензина ОАО «Хабаровский нефтеперерабатывающий завод» также не были учтены в связи с отгрузкой практически всего объема произведенного указанным хозяйствующим субъектом прямогонного бензина на экспорт.

В соответствии с представленной информацией прямогонный бензин, производимый НПЗ группы ОАО «Газпром нефть», группы ОАО «Татнефть», ООО «Марийский нефтеперегонный завод», ЗАО «Антипинский нефтеперерабатывающий завод», ЗАО «КНПЗ-КЭН», ОАО «Славнефть-ЯНОС», ООО «Афипский нефтеперерабатывающий завод», поставляется на экспорт.

Часть НПЗ, такие как ЗАО «КНПЗ-КЭН», ОАО «Славнефть-ЯНОС», ООО «Афипский нефтеперерабатывающий завод», ОАО «ТАНЕКО», ОАО «Хабаровский нефтеперерабатывающий завод», работают по давальческой схеме.

Часть произведенного прямогонного бензина используется для внутривзаводских нужд, как, например, ОАО «Орскнефтеоргсинтез» основную часть производимого прямогонного бензина использует для внутренних нужд (в качестве сырья для установок каталитического риформинга и установок изомеризации), избыток (менее 1 % от объема произведенного прямогонного бензина) поступает на реализацию.

Ввоз прямогонного бензина на территорию Российской Федерации в 2012-2013 гг. отсутствовал. Доли хозяйствующих субъектов на рынке прямогонного бензина в 2012-2013 гг. приведены в таблице 4.14:

Таблица 4.14.

Хозяйствующие субъекты	2012 год	2013 год
НПЗ группы Роснефть	7 %	3,4 %
НПЗ группы ЛУКОЙЛ	79,7 %	73,9 %
НПЗ группы ОАО АНК «Башнефть»	4,3 %	7,7 %
ЗАО «НефтеХимСервис» (филиал – Яйский НПЗ)	7,3 %	13,3 %
ОАО «ТАНЕКО»	1,7 %	1,2 %
ООО «Томскнефтепереработка»		0,5 %
ОАО «Орскнефтеоргсинтез»		<0,1 %

Как видно из таблицы 4.14, наибольшую долю на рынке прямогонного бензина с совокупной долей в размере более 50% занимает группа ОАО «ЛУКОЙЛ». За исследуемый период доля группы ОАО «ЛУКОЙЛ» не изменялась более чем на 10%.

Объем реализации прямогонного бензина на внутренний рынок в 2013 году вырос более чем в два раза по сравнению с 2012 годом, что объясняется отсутствием поставок прямогонного бензина на экспорт у группы ОАО

«ЛУКОЙЛ» в 2013 году, а также проведением модернизации и, соответственно, увеличением мощностей переработки уже существующих НПЗ, и вводом в действие вновь строящихся НПЗ. Так, например, Яйский НПЗ был введен в эксплуатацию в четвертом квартале 2012 года.

Показатели уровня концентрации рынка прямогонного бензина приведены в таблице 4.15:

Таблица 4.15.

Показатель	2012 год	2013 год
Коэффициент рыночной концентрации CR <sub>1</sub>	79,7	73,9
Коэффициент рыночной концентрации CR <sub>2</sub>	87	87,2
Коэффициент рыночной концентрации CR <sub>3</sub>	94	94,9
Индекс Герфиндаля-Гиршмана ННІ	6475,76	5710,64

Исходя из полученных показателей, российский рынок прямогонного бензина можно отнести к рынкам с высоким уровнем концентрации.

Возможность доступа на рынок прямогонного бензина новых конкурентов ограничена высокими барьерами входа на рынок. Основными барьерами входа на рынок являются:

- необходимость осуществления значительных первоначальных капитальных вложений при длительных сроках окупаемости этих вложений;

- отсутствие доступа потенциальных участников к ресурсам, предложения которых ограничены и которые распределены между хозяйствующими субъектами, действующими на рассматриваемом рынке, в частности, к нефти, являющейся сырьем для производства рассматриваемого товара.

Наличие среди действующих на рынке хозяйствующих субъектов вертикально интегрированных компаний приводит к созданию барьеров входа на рынок, в том числе, создает преимущества для участников вертикально-интегрированных хозяйствующих субъектов по сравнению с другими потенциальными участниками рынка.

Возможность хозяйствующих субъектов становиться участниками и/или осуществлять деятельность на оптовых рынках нефтепродуктов в существенной степени зависит от наличия объемов предложения нефти. Выход прямогонного бензина составляет 10-15% от объема исходного сырья. Также следует учесть, что нефтепереработка относится к энергоемким производствам.

К административным ограничениям входа на данный рынок относятся экологические ограничения, трудности в получении земельных участков.

Прямогонный бензин является экспортноориентированным товаром, основная часть производимого прямогонного бензина поставляется на экспорт.

Сопоставление и анализ количественных и качественных показателей, характеризующих рассматриваемый рынок, позволяет сделать вывод о том, что рынок прямогонного бензина Российской Федерации является высококонцентрированным, с неразвитой конкурентной средой, имеет лидера - группу ОАО «ЛУКОЙЛ», не смотря на наличие достаточно большого количества



нефтеперерабатывающих заводов, производящих прямогонный бензин, а также мини-НПЗ.

#### ***4.2.10. Предложения ФАС России по улучшению состояния конкуренции на рынках нефтепродуктов***

В целях создания реальных конкурентных условий на внутреннем рынке нефтепродуктов Российской Федерации, создания прозрачности ценообразования, а также устойчивого развития рынков нефти и нефтепродуктов ФАС России считает необходимым обеспечить принятие внесённых в Правительство Российской Федерации законопроектов «Об особенностях оборота нефти и нефтепродуктов в Российской Федерации», «О рыночном ценообразовании на нефть и нефтепродукты в Российской Федерации» и «О внесении изменений в статью 193 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

***Законопроект «О рыночном ценообразовании на нефть и нефтепродукты в Российской Федерации».*** В целях повышения прозрачности рынка нефтепродуктов Дорожной картой предусмотрено формирование объективных индикаторов цен на нефтепродукты на основе внебиржевых и биржевых сделок, а также сопоставимых цен зарубежных рынков. Результатом реализации мероприятия является Федеральный закон Российской Федерации.

Законопроектом «О рыночном ценообразовании на нефть и нефтепродукты в Российской Федерации» предлагается использовать три базовых индекса рыночных цен, а именно: биржевые котировки на нефть и основные нефтепродукты, внебиржевые цены на нефть и основные нефтепродукты, сопоставимые цены зарубежных рынков. Ценовой арбитраж между перечисленными тремя индексами позволит ориентировать цены на нефтепродукты на рыночный уровень и не допускать их необоснованного роста.

***Законопроект «Об особенностях оборота нефти и нефтепродуктов в Российской Федерации».*** Законопроект «Об особенностях оборота нефти и нефтепродуктов в Российской Федерации» дополнительно формулирует ряд требований структурного и поведенческого характера, которые способствуют созданию реальных конкурентных условий на внутреннем рынке. В частности, речь идет о том, чтобы не допускать сделок слияний и приобретений или выделения земельных участков под постройку автозаправочных станций (далее - АЗС) тем компаниям, доля которых на рынке уже превышает пороговое значение. Установлено также требование по организационному обособлению по видам деятельности предприятий, которые занимаются оптовой и розничной реализацией нефтепродуктов. Независимые хозяйствующие субъекты, владеющие АЗС, должны покупать топливо на тех же условиях, что и сбытовые компании - владельцы АЗС, которые входят в состав вертикально-интегрированных нефтяных компаний. Обязательным становится ведение отдельного учета затрат и доходов по основным видам деятельности и публикации информации по остаткам нефтепродуктов в нефтехранилищах. Кроме того, законопроектом

установлена обязательность согласования нефтяными компаниями вывода нефтеперерабатывающих мощностей в ремонт.

Важным является то, что многие положения, закреплённые в данных законопроектах, уже применяются на практике. Так, в частности:

- в настоящее время в Российской Федерации рыночный уровень цен уже определяется на основе биржевых котировок наличного товара, индекса внебиржевых цен по регистрируемым контрактам, а также цен сопоставимых зарубежных рынков;

- нефтяными компаниями ОАО «Газпром нефть» и ОАО «ЛУКОЙЛ» уже закреплены в своих торговых политиках положения о недискриминационном доступе к услугам по хранению моторных топлив, разделении сбытовой деятельности в области бензинов и дизельного топлива на опт, мелкий опт, розницу и хранение;

- ФАС России разработан проект Соглашения по совершенствованию механизмов реализации нефти и нефтепродуктов (далее - Соглашение) для заключения его между заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и участниками рынка, тем самым завершающую стадию проходит процесс создания Биржевого комитета.

#### *4.3. Анализ состояния конкурентной среды на рынке первичного жилья экономического класса в административных центрах субъектов Российской Федерации и городах с численностью населения более 100 тыс. человек*

Анализ состояния конкурентной среды на рынке первичного жилья экономического класса был проведен в соответствии с Планом работы ФАС России по анализу состояния конкуренции на товарных рынках на 2013-2014 годы в целях оценки уровня конкуренции на рынке первичного жилья экономического класса, а также изучения ценообразующих факторов и имеющихся барьеров в отрасли. При этом учитывалось, что завышение стоимости жилья на всей территории Российской Федерации было принято связывать с состоянием конкурентной среды в данной сфере, а именно, с предполагаемой монополизацией рынка и необоснованным удорожанием строительства. Также профессиональными участниками строительной отрасли был отмечен ряд труднопреодолимых административных барьеров со стороны органов власти.

Поскольку потребность в жилье также удовлетворяется с помощью инвестиционного участия дольщиков в проектах капитального строительства жилых домов, дополнительно была проанализирована информация об объектах долевого строительства.

Проведен ретроспективный анализ, временным интервалом исследования которого являлся период 2011-2013 годы.

Под **первичным рынком жилья** понимается рынок, на котором осуществляется передача в частную собственность нового (вновь построенного

или реконструированного) жилья на возмездной основе, то есть рынок, на котором жилье покупается и продается впервые<sup>51</sup>. В качестве покупателей на первичном рынке жилья выступают конечные потребители, а также в меньшей доле – перепродавцы.

**Вторичным рынком жилья** является рынок жилых помещений, купленных и использовавшихся ранее их первоначальными владельцами, то есть квартир, обладающих определенной степенью износа. Этому определению соответствуют также «новые» квартиры, реализуемые перепродавцами, поскольку это жилье продается не впервые, а также потому, что за время нахождения этого жилья в собственности перепродавца, имели место процессы амортизации.

С учетом изложенного, объектом изучения является рынок, на котором впервые покупается и продается жилье, удовлетворяющее требованиям, предъявляемым к жилью экономического класса<sup>52</sup>.

Географические границы рынков первичного жилья экономического класса определены административными границами административно-территориальных единиц субъектов Российской Федерации с численностью населения более 100 тыс. человек и административными центрами субъектов Российской Федерации.

В 26 городах 21 субъекта Российской Федерации, что составляет 15% от проанализированных товарных рынков, деятельность по реализации первичного жилья экономического класса на протяжении 2011-2013 гг. осуществлял один хозяйствующий субъект (см. таблицу 4.16). При этом наличие на рынке первичного жилья экономического класса единственного хозяйствующего субъекта, осуществляющего деятельность, не свидетельствует о завышенном уровне цен.

Таблица 4.16.

№ п/п	субъект Российской Федерации	Город	Период времени		
			2011 г.	2012 г.	2013 г.
1	Владимирская область	Муром	0	0	1
2	Московская область	Красногорск	1	1	1
3		Пушкино	1	1	1
4		Сергиев Посад	1	0	0
5		Серпухов	1	1	0
6		Электросталь	1	1	1
7	Тульская область	Новомосковск	1	1	1
8	Республика Адыгея	Майкоп	0	1	1
9	Волгоградская область	Камышин	1	0	0
10	Вологодская область	Череповец	1	1	1
11	Мурманская область	Мурманск	1	1	1
12	Ненецкий АО	Нарьян-Мар	1	1	0
13	Хабаровский край	Комсомольск-на-Амуре	0	1	1
14	Республика Хакасия	Абакан	0	0	1
15	Алтайский край	Рубцовск	0	0	1

<sup>51</sup> В соответствии с определением, приведенным в Приказе Росстата от 03.08.2011 № 344.

<sup>52</sup> приказом Минрегионразвития России от 28.06.2010 № 303 утверждены Методические рекомендации по отнесению жилых помещений к жилью экономического класса.

16	Иркутская область	Ангарск	1	1	1
17	Кемеровская область	Ленинск-Кузнецкий	1	1	1
18		Прокопьевск	1	0	0
19	Свердловская область	Каменск-Уральский	1	1	1
20	Ханты-Мансийский АО	Нижневартовск	1	1	1
21	Ямало-Ненецкий АО	Салехард	1	1	0
22	Чувашская республика	Новочебоксарск	1	1	1
23	Оренбургская область	Новотроицк	1	1	1
24	Самарская область	Тольятти	0	0	1
25	Саратовская область	Балаково	1	1	0
26	Ставропольский край	Ставрополь	1	1	1
		Кисловодск	0	0	1

В результате проведенного исследования в 25 городах 23 субъектов Российской Федерации установлено наличие хозяйствующих субъектов, входящих в одну группу лиц с организациями, осуществляющими реализацию первичного жилья экономического класса (см. таблицу 4.17).

Сведения о среднем уровне цен за 1 кв. м первичного жилья экономического класса и уровне концентрации приведены в таблице 4.18.

В результате проведенного анализа установлено, что цены 1 кв. м жилья экономического класса, установленные хозяйствующими субъектами, входящими в одну группу лиц, соразмерны с ценами, установленными другими хозяйствующими субъектами, действующими на указанных рынках. С учетом изложенного, завышение цен 1 кв. м первичного жилья экономического класса со стороны указанных хозяйствующих субъектов отсутствует.

Таблица 4.17.

п/п	регион	город	Состав групп лиц
1	Брянская область	Брянск	1. ООО «Пионер» и ООО «СК «Пионер» 2. ООО «Готика» и ЗАО «Монолитстрой»
2	Ивановская область	Иваново	1. группа компаний Квартал: ООО «Строй-Сервис-2010», ООО «Мегастрой 2», ООО «Мегастрой»; 2. ООО «Декоративные культуры», ООО «ИСК Контур-М»
3	Московская область	Балашиха	ООО «Агентство недвижимости «Ключ» и ЗАО «Текстиль-Экспорт»
4	Смоленская область	Смоленск	ЗАО «Смолстром-сервис» и ООО «Агрожилстрой».
5	Волгоградская область	Волгоград	1. ООО "фирма "КОМ-БИЛДИНГ" и ОАО "Синара-Девелопмент 2. ОАО "Завод железобетонных изделий и конструкций, ООО «Агростройинвест», ООО «Стройснаб»
6	Ростовская область	Новочеркасск	ООО НПП «ВНИКО» и ООО «Южрегионстрой»
7		Новошахтинск	ООО Строитель» и ООО «Контакт»
8	Ленинградская область	Ленинградская область	1. ООО «СТК «Купава» и ООО «КВС Развитие»; ООО «ЛСТ Гатчина», ЗАО «Ленстройтрест», ООО «ЛСТ Менеджмент» и ООО «ЛСТ Девелопмент»; 2. ООО «Русская Сказка» и ЗАО «Русская Сказка»; ООО «Норманн» и ООО «Норманн ЛЮ».
9	Мурманская область	Мурманск	ООО «Научно-технический прогресс» и ОАО «Агентство Мурманнедвижимость»
10	Амурская область	Благовещенск	группы лиц: ООО «Народная строительная компания» и ООО «Амурстройзаказчик»
11	Республика Алтай	Горно-Алтайск	Группа лиц ООО «Горно-Строй»: ООО «Горно-Строй», ООО «СК Горно-Строй», ООО «Златогорье», ООО «УК Горно-Строй», ООО «Горно-Тур»

12	Республика Бурятия	Улан-Удэ	1. Некоммерческое партнерство «Академжилстрой» и ООО «КапиталСтрой» 2. ООО «Приус» и ООО «Парус»
13	Алтайский край	Бийск	ООО «Строительное управление №1» и ООО «Кирпичный завод»
14	Иркутская область	Иркутск	1. группа лиц в составе ООО «ВостСибСтрой», ООО «Новострой» и физические лица; 2. группа лиц в составе ООО «СПМК-7», ООО «Нью-Лен-Ойл» и физические лица
15	Кемеровская область	Белово	ООО «Монолит» и ООО «Монолит-сервис»
16	Новосибирская область	Новосибирск	Группа лиц в составе: ООО "КПД-Газстрой" и ООО "ДСК КПД-Газстрой";
17	Омская область	Омск	ЗАО «Завод сборного железобетона №6» и ООО «ЗСЖБ №6 - Застройщик»
18	Томская область	Томск	1. ОАО "ТДСК", ЗАО «ТОМ-ДОМ ТДСК», ООО «Ронекс ТДСК»; 2. ОАО "ТДСК", ЗАО «ТОМ-ДОМ ТДСК», ООО «ЗКПД ТДСК»;
19	Курганская область	Курган	1. ООО «Стандарт» и ООО «Абсолют» 2. ООО «Газинвест», ООО «Газинвест 1», ЗАО «Сибирский газовик»
20	Тюменская область	Тюмень	группа компаний "Меридиан Констракшин" (входит 5 хозяйствующих субъектов)
21	Саратовская область	Саратов	ООО «Стройресурс» и ЗАО «Саратовоблжистрой»
22	Пермский край	Пермь	1. ООО «Управляющая строительная компания «Австром» и ООО «Строительная компания «Австром» 2. ООО «Строительно-монтажное управление № 3 Сатурн-Р» и ООО «Сатурн-Р» 3. ООО «Жилсоцинвест» и ЖСК «Квартал 163»
23	Ставропольский край	Ставрополь	1. группа лиц ООО «ЮгСтройИнвест» 2. ООО «Южная строительная компания -2007»
24		Кисловодск	ООО «Южная строительная компания -2008».

таблица 4.18.

№ п/п	субъект Российской Федерации	Город	Средняя цена 1 кв. м жилья, рублей			Уровень концентрации		
			2011	2012	2013	2011	2012	2013
1	Брянская область	Брянск	28 530	31 745	32 658	≈	≈	≈
2	Ивановская область	Иваново	29 019	31 376	31 627	↑	↑	↑
3	Московская область	Балашиха	70 548	73 220	74 495	↑	↑	↑
4	Смоленская область	Смоленск	33 488	40 348	41 332	↑	↑	↑
5	Волгоградская область	Волгоград	34 000	34 278	37 713	↑	↑	↑
6	Ростовская область	Ростов-на-Дону	42 140	42 500	43 000	↑	↑	↑
7	Ленинградская область	Ленинградская область	50 255	51 901	53 812	≈	≈	↓
8	Мурманская область	Мурманск	45 000	37 500	43 500	↑	↑	↑
9	Амурская область	Благовещенск	46 763	47 440	50 083	↑	↑	↑
10	Республика Алтай	Горно-Алтайск	33 400	36 541	34 700	↑	↑	↑
11	Республика Бурятия	Улан-Удэ	29 925	28 734	27 730	↑	↑	↑
12	Алтайский край	Барнаул	30 240	34 468	37 013	↑	↑	↑
13	Иркутская область	Иркутск	33 000	34 000	35 000	↑	↑	↑
14	Кемеровская область	Кемерово	47 009	33 230	35 085	↑	↑	↑
15	Новосибирская область	Новосибирск	49 726	42 540	45 079	≈	≈	≈
16	Омская область	Омск	26 286	36 590	38 987	↑	↑	↑
17	Томская область	Томск	39 268	41 815	43 580	↑	↑	↑
18	Курганская область	Курган	33 417	34 282	36 357	↑	↑	↑
19	Тюменская область	Тюмень	38 942	46 107	51 414	↑	↑	↑

20	Саратовская область	Саратов		24 253			↑	
21	Пермский край	Пермь	45 000	46 982	50 000	≈	≈	≈
22	Ставропольский край	Ставрополь	31 987	30 028	32 026	↑	≈	↑

Низкий уровень концентрации – ↓ Умеренный уровень концентрации – ≈ Высокий уровень концентрации – ↑

Большинство анализируемых рынков в 2011 г. относились к рынкам с высоким уровнем концентрации и неразвитой конкуренцией. В 2012-2013 гг. наблюдалась положительная динамика снижения уровня экономической концентрации. Рынки начали переходить из разряда высококонцентрированных в группу умеренно концентрированных и низко концентрированных, что свидетельствовало о росте уровня конкуренции.

В результате анализа было установлено отсутствие прямой зависимости между уровнем концентрации рынка и ценой 1 кв. м жилья (см. рис. 4.10-4.12).

Рисунок 4.10.



В результате анализа уровня цен 1 кв. м первичного жилья экономического класса установлено, что наиболее дорогое жилье располагалось в Московской области, Ленинградской области, г. Санкт-Петербург, Сахалинской области, Ханты-Мансийской ОА – Югра, Ямало-Ненецком ОА. Согласно рейтингу социально-экономического положения субъектов Российской Федерации по итогам 2013 г., подготовленному экспертами Рейтингового агентства «РИА Рейтинг», указанные регионы (за исключением Сахалинской области) входили в десятку наиболее развитых субъектов Российской Федерации.

Рисунок 4.11.

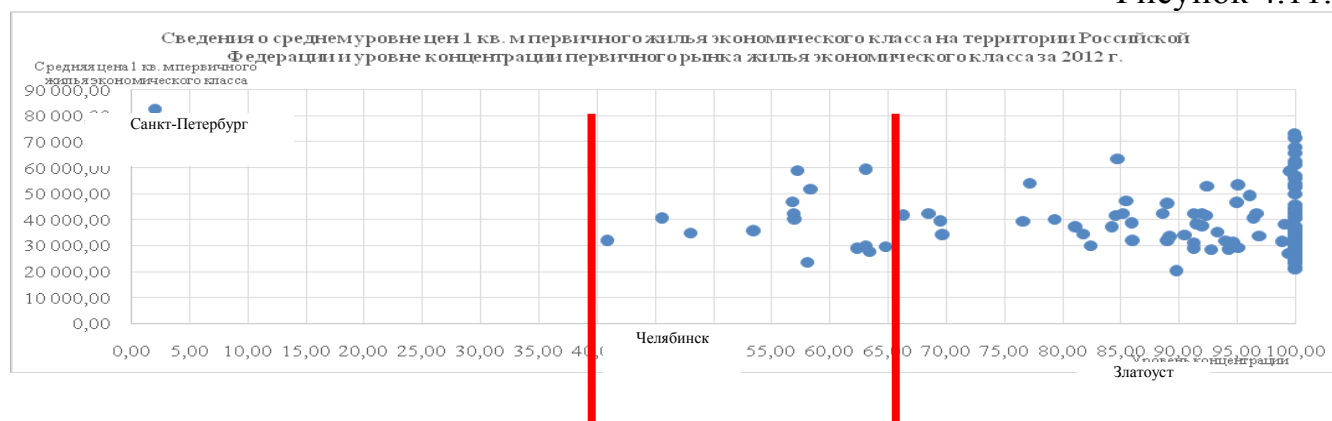


Рисунок 4.12.



Рисунок 4.13.

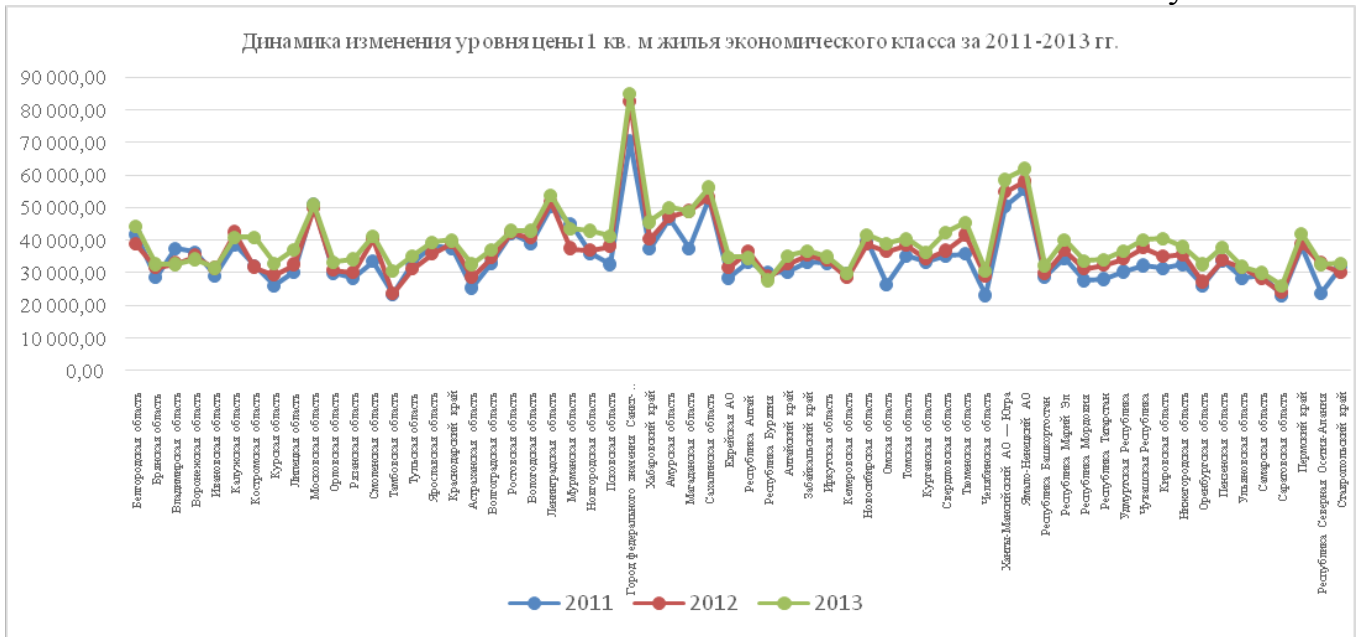
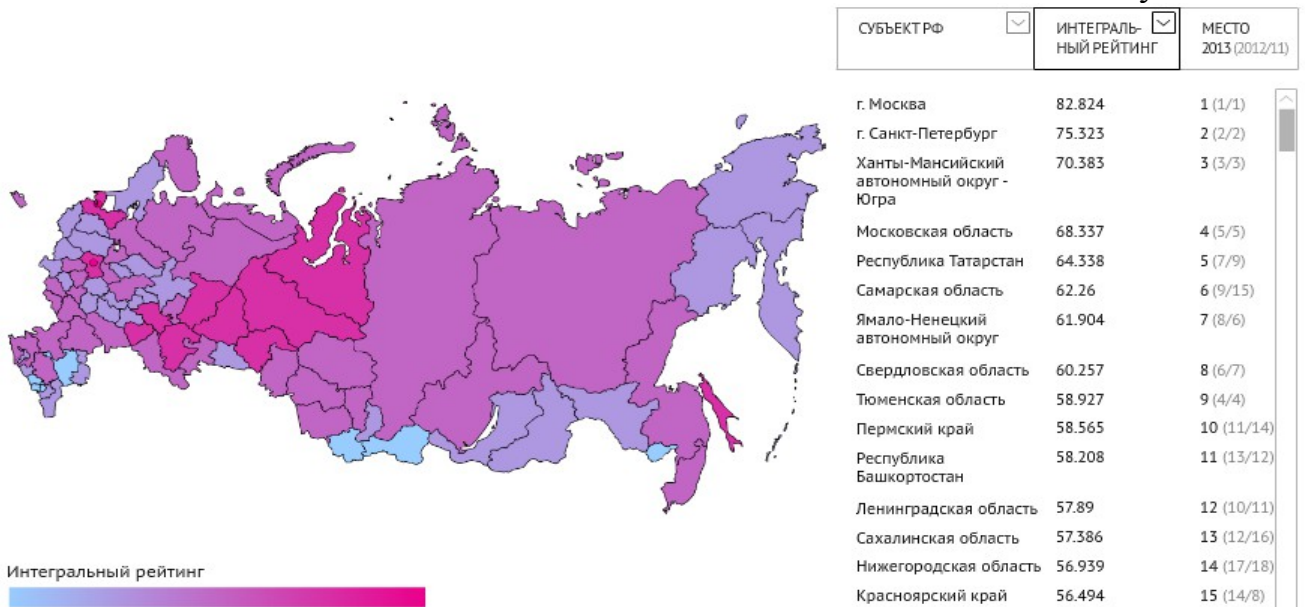


Рисунок 4.14.



Таким образом, наиболее дорогое жилье было расположено в регионах с наиболее высоким уровнем социально-экономического развития и

инвестиционной привлекательности. Высокая стоимость 1 кв. м первичного жилья экономического класса в Сахалинской области объясняется экономико-географическим положением указанного субъекта, особенностями организации строительного процесса, доставки строительных материалов.

В результате сравнительного анализа цены 1 кв. м жилья на рынке первичного жилья экономического класса (согласно данным, представленным хозяйствующими субъектами) и цены 1 кв. м жилья на рынке вторичного жилья среднего качества за 2011-2013 г. (в соответствии с данными Росстата) был сделан вывод о влиянии уровня цен, сложившихся на вторичном рынке жилья, на уровень цен на первичном рынке жилья экономического класса.

В результате анализа объемов реализации жилья (см. рис. 4.14) было установлено, что в основном реализация жилья осуществляется за счет участия в долевом строительстве. Лидирующие позиции по объемам реализации объектов долевого строительства за 2011-2013 гг. занимала Ленинградская область, что обусловлено высоким уровнем экономического развития региона, его инвестиционной привлекательностью, а также жилищной политикой органов власти, стимулирующей развитие строительной отрасли, в том числе в части предоставления земельных участков.

Строительство и реализация жилья экономического класса осуществлялась застройщиками как в рамках исполнения целевых жилищных программ с привлечением бюджетных средств, так и самостоятельно.

Рисунок 4.15.

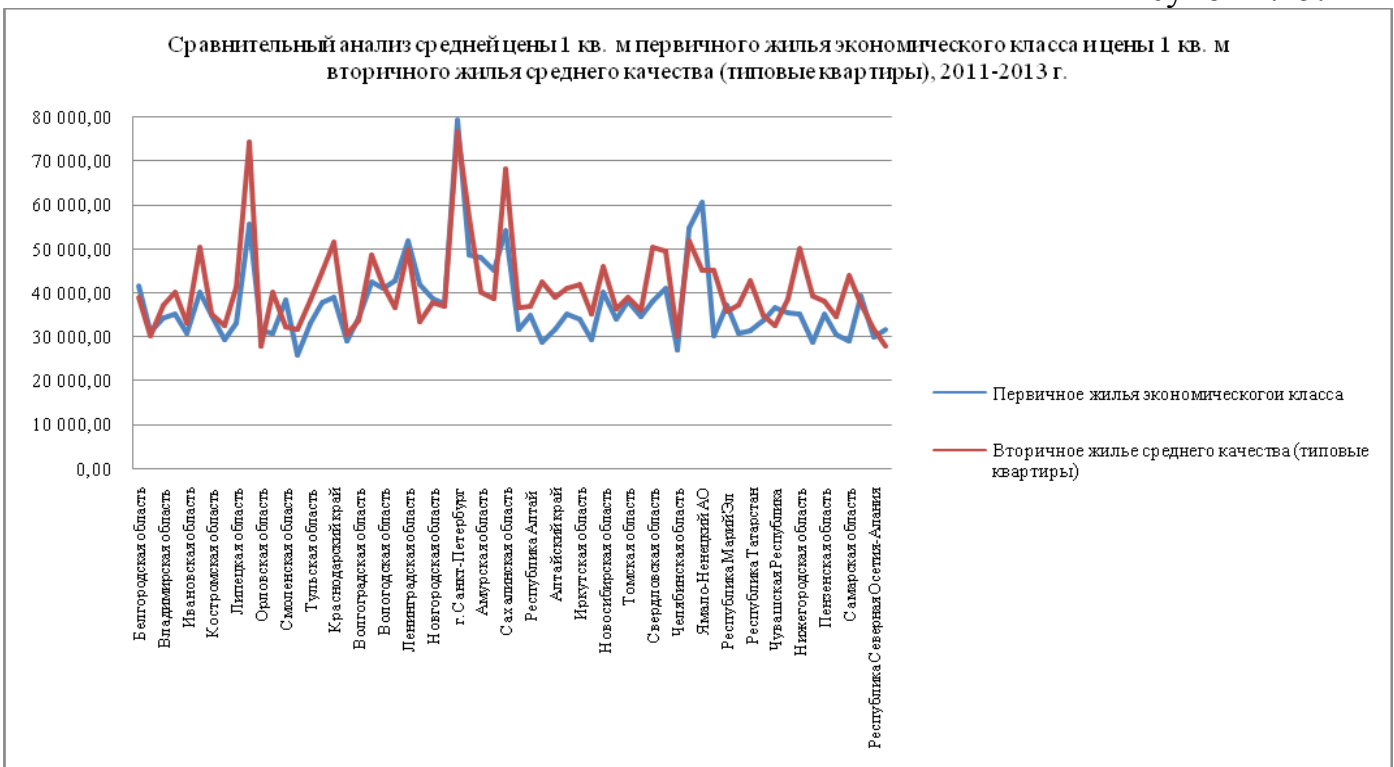
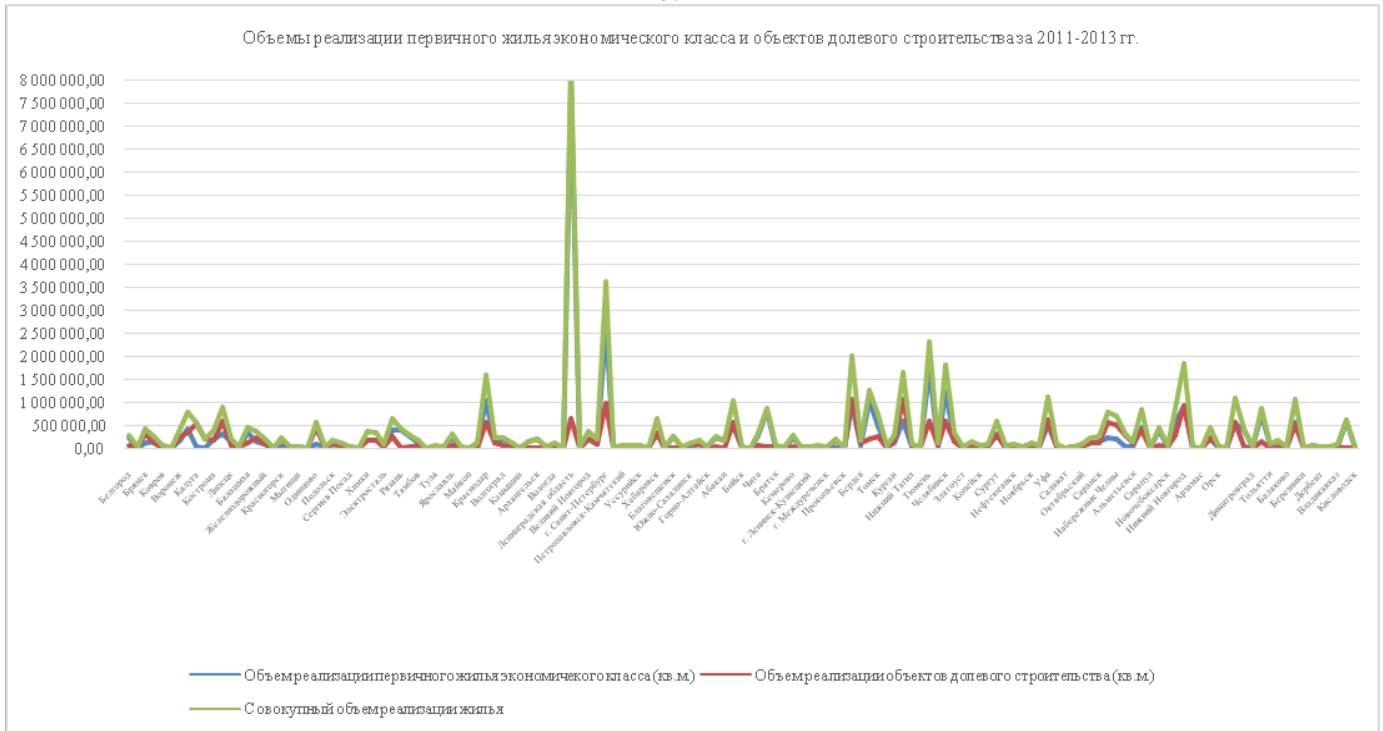


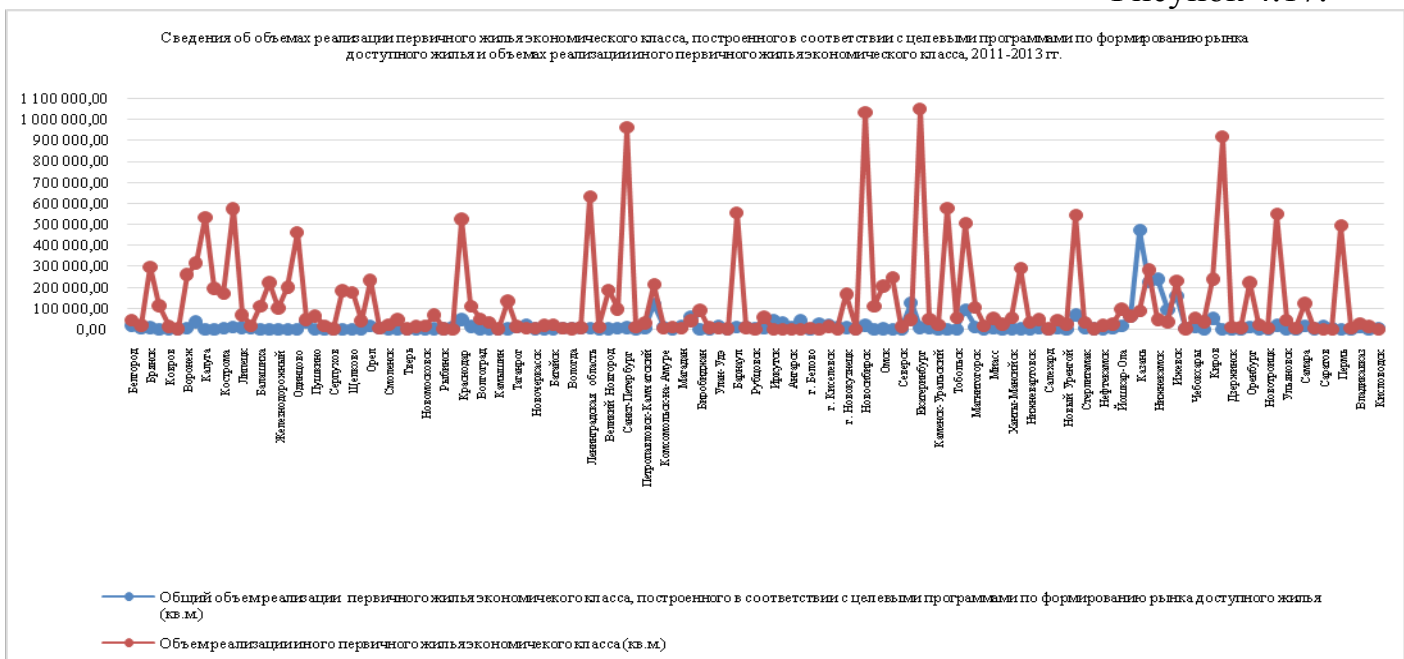
Рисунок 4.16.





В результате проведенного исследования было установлено, что наиболее активно реализация жилищных программ осуществлялась в таких субъектах Российской Федерации, как: Хабаровский край, Курганская область, Челябинская область, Республика Татарстан, Удмуртская Республика. При этом уровень цен 1 кв. м жилья экономического класса в указанных субъектах Российской Федерации ниже, чем в иных субъектах данных федеральных округов. Также установлено, что основную долю на первичном рынке жилья экономического класса составляет жилье, построенное самостоятельно без привлечения бюджетных средств.

Рисунок 4.17.



Определены хозяйствующие субъекты, имеющие собственное, либо входящих в одну группу лиц с организациями, имеющими производство

строительных материалов, анализ показал, что уровень цен 1 кв. м жилья у данных хозяйствующих субъектов соответствует средним ценам на рынке.

При определении ценообразующих факторов на рынках первичного жилья на основании данных, представленных хозяйствующими субъектами (см. рис. 4.18), было установлено, что в среднем на территории Российской Федерации наибольшую долю затрат в себестоимости 1 кв. м жилья составляют затраты: на строительно-монтажные работы – 70,6%, на подключение и строительство внешних сетей – 8,8%, на право владения земельными участками – 6,5%, на проектно-изыскательные работы – 3,7%, связанные с привлечением финансовых средств для строительства – 3,9%. административно-управленческие расходы – 3,3% коммерческие расходы – 1,8% иные расходы – 1,4%.

Установлены следующие особенности, обусловленные спецификой отдельных регионов России и влияющие на формирование цен на рынке жилья:

1. Одним из факторов, влияющих на ценообразование на рынке первичного жилья экономического класса обозначен отток кредитоспособного населения в другие регионы (Амурская и Еврейская области).

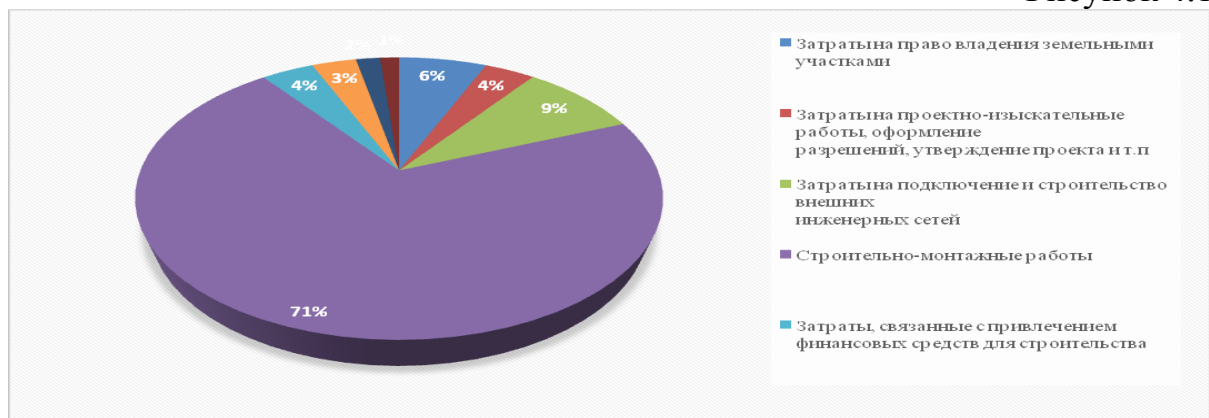
2. Имелась низкая конкурентоспособность отдельных видов продукции и недостаточно широкий ассортимент отделочных материалов, выпускаемых местной промышленностью строительных материалов, обуславливающих завоз значительного количества строительных материалов из других регионов Российской Федерации (в Хабаровском Крае).

3. Отсутствие собственной региональной базы производства основных строительных материалов (цемент, качественные железобетонные изделия, утеплительные материалы) (Забайкальский край, Воронежская область).

4. Проблемы ценообразования федеральных и областных программ, направленных на улучшение жилищных условий населения (Амурская область).

5. Отмечено, что снижению стоимости 1 кв. м жилья будет способствовать создание хозяйствующими субъектами, осуществляющими строительство жилья экономического класса, в своей структуре подразделений, осуществляющих собственное производство строительных материалов (Мурманская область).

Рисунок 4.18.



Вместе с тем в Тульской и Иркутской областях наличие на рынке вертикально интегрированных хозяйствующих субъектов было расценено как

дополнительный барьер, препятствующий вхождению новых хозяйствующих субъектов на рассматриваемый товарный рынок.

Были зафиксированы следующие барьеры входа на товарный рынок:

1. Административные барьеры, возникающие при получении разрешительных документов (разрешения на строительство, на ввод объекта в эксплуатацию, подключение к инженерным коммуникациям), и связанные с длительностью процедуры, несоблюдением сроков рассмотрения заявлений на получение разрешительных документов, а также необоснованностью отказов.

2. Недостаточность земельных участков, подготовленных для строительства жилья экономического класса (свободных от строений, лесонасаждений и т.д. с проведенным межеванием, с доступом к инженерным сетям, транспортным магистралям, объектам социально-культурного назначения).

3. Трудности в получении технических условий на водоснабжение, водоотведение, теплоснабжение вновь возводимых жилых домов по причине отсутствия у энергоснабжающих организаций резервов мощности, а также обременения застройщика обязательствами по самостоятельному строительству сетей в целях получения доступа к необходимым мощностям.

4. Высокая плата за подключение объектов капитального строительства к городским сетям инженерно-технического обеспечения (теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, электроснабжения).

5. Постоянное удорожание кредитных ресурсов для организаций-застройщиков.

6. Увеличение стоимости допуска к видам строительных работ, требующих вхождения в СРО.

7. Необходимость предоставления документов, имеющихся у органов государственной власти и органов местного самоуправления, вследствие низкого уровня межведомственного взаимодействия.

Постановлением Правительства Российской Федерации 20 апреля 2014 года № 403 утвержден исчерпывающий перечень процедур в сфере жилищного строительства. Положения Градостроительного кодекса Российской Федерации не допускают установление органами, индивидуальными предпринимателями и организациями обязанности осуществления процедур, не предусмотренных исчерпывающими перечнями процедур в сферах строительства, в отношении физических и юридических лиц, являющихся субъектами градостроительных отношений, в целях подготовки такими физическими и юридическими лицами документации по планировке территории, осуществления архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции объектов капитального строительства не допускается.

Положениями статьи 15 Закона о защите конкуренции установлен запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) органов власти и иных осуществляющих функции указанных органов организаций.

По результатам проведенного исследования и в целях создания конкретных условий в строительной отрасли руководителям субъектов Российской Федерации подготовлены рекомендации об обеспечении контроля за практическим применением административных процедур в строительной отрасли.

Проведенный анализ позволил обратить пристанное внимание к порядку ценообразования в строительной отрасли. Проведенная в конце 2014 – начале 2015 года проверка деятельности подведомственных Минстрою России организаций, осуществляющих разработку сметных нормативов, выявили ряд серьезных недостатков при разработке, утверждении и применении сметных нормативов и прогнозных индексов в строительстве. Антимонопольные органы продолжают контролировать соблюдение антимонопольного законодательства органами власти в отношении субъектов градостроительной деятельности.

#### ***4.4. Анализ состояния конкуренции на рынках в социальной сфере***

##### ***4.4.1. Анализ состояния конкуренции на рынках услуг беспошлинной торговли в пределах пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации***

Анализ рынков услуг беспошлинной торговли проведен в соответствии с протоколом совещания у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова от 03.07.2013 № ИШ-П13-75пр о проведении анализа рынков услуг в сфере таможенного дела. Временной интервал исследования рынка – 2012-2013 гг. В рамках анализа проведено 89 исследований рынков услуг беспошлинной торговли укрупненных групп товаров (алкогольная продукция, табачная продукция, продукты питания, парфюмерия и косметика, ювелирные изделия, аксессуары, галантерея, сумки и чемоданы, игрушки, литература и прочие товары) в пределах пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации.

Анализ рынков услуг проводился в географических границах 44 воздушных, 33 автомобильных, 9 морских, 2 железнодорожных, 1 речного пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации, которые образуют отдельные товарные рынки.

По результатам исследования выявлено, что в 67 пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации осуществляют деятельность по одному хозяйствующему субъекту, в 14 пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации осуществляют деятельность по два хозяйствующих субъекта, в 3 пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации осуществляют деятельность по три хозяйствующих субъекта, что позволяет сделать вывод о том, что данные товарные рынки являются рынками с неразвитой конкуренцией. Все перечисленные рынки услуг беспошлинной торговли являются высококонцентрированными.

Установлено, что некоторые хозяйствующие субъекты осуществляли деятельность в границах нескольких пунктов пропусков через государственную границу Российской Федерации. Выявлено 44 хозяйствующих субъекта, занимавших в 2012-2013 гг. доминирующее положение на рынках услуг беспошлинной торговли в пределах пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации.

В рамках анализа рынков было установлено, что изученные рынки являются высококонцентрированными в связи с тем, что вход новых участников на рынок значительно затруднен из-за непреодолимости отдельных барьеров (ограниченное количество площадей для организации магазинов беспошлинной торговли и их непригодность к торговле теми или иными товарами). В связи с особенностями осуществления беспошлинной торговли она является отдельным видом торговой деятельности и не может регулироваться едиными требованиями и правилами, которыми регулируется торговая деятельность, осуществляемая на «домашней» территории Российской Федерации.

Принимая во внимание результаты проведенных исследований для стимулирования развития беспошлинной торговли в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации ФАС России предложено предусмотреть особенности регулирования беспошлинной торговли в действующем законодательстве. Результаты проведенных исследований были представлены в Правительство Российской Федерации.

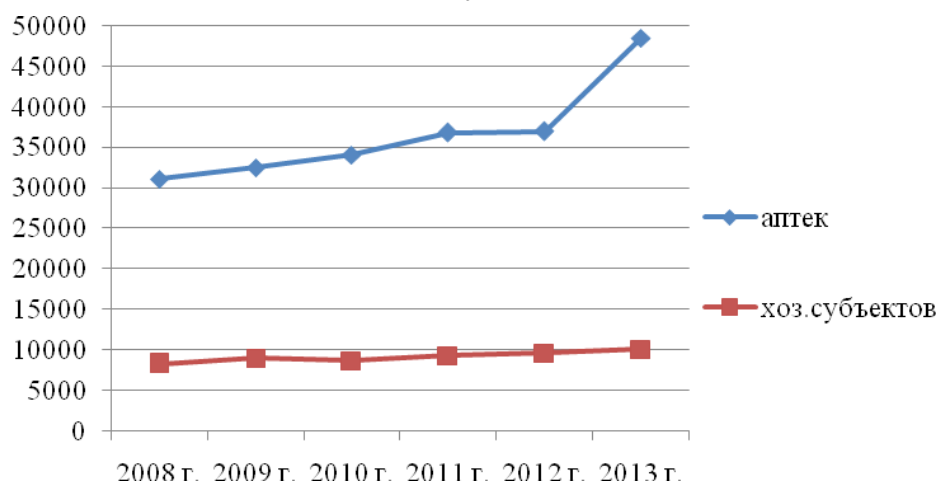
#### ***4.4.2. Анализ рынка услуг розничной торговли лекарственными препаратами, изделиями медицинского назначения и сопутствующими товарами***

Анализ рынка услуг розничной торговли лекарственными препаратами, изделиями медицинского назначения и сопутствующими товарами проводился по итогам 2012-2013 гг. в географических границах муниципальных районов и городских округов. По данным ФАС России, в 2013 году на территории Российской Федерации<sup>53</sup> насчитывалось 10107 хозяйствующих субъектов, владеющих 48474 аптечными организациями, что больше, чем в 2008 году на 1831 (на 22,1 %) хозяйствующий субъект и на 17367 (на 55,8 %) аптечных организаций. Наименьшее количество хозяйствующих субъектов и аптечных организаций действовало в субъектах Российской Федерации Дальневосточного федерального округа.

Рисунок 4.19.

Динамика количества выявляемых ФАС России аптечных организаций, ед.

<sup>53</sup> За исключением городов Москва и Санкт-Петербург, Калужской и Ленинградской областей, Чукотского автономного округа, Чеченской Республики и Республик Ингушетия и Коми, а также 91 муниципального образования 24 субъекта Российской Федерации)



В 2012-2013 гг. продолжилась тенденция роста доли частных розничных продавцов по отношению к государственным и муниципальным. Так, если доля частных компаний в 2008 году составляла 84,52 % от общего количества продавцов, то в 2013 году эта доля увеличилась на 4,55 % и составила 89,07 %. На фоне роста частных аптечных организаций количество муниципальных аптек уменьшилось с 2008 года на 19 % и составило 2165 ед. Вместе с тем, количество аптечных организаций государственной формы собственности продолжает расти: в 2013 году их уже 6158, что на 41 % больше, чем в 2008 году.

Доля аптечных организаций частной формы собственности в общем количестве аптечных организаций составляет меньшее значение, чем доля хозяйствующих субъектов частной формы собственности (см. рисунок 4.20).

Это связано с большим количеством аптечных сетей государственной формы собственности. Если у одного хозяйствующего субъекта частной формы собственности имеется в среднем 4-5 аптечных организаций, то на каждого государственного хозяйствующего субъекта приходится около 11-12 аптечных организаций.

Аптечные организации частной формы собственности преобладают над государственными и муниципальными практически во всех рассматриваемых субъектах Российской Федерации. Исключение составляют 5 регионов с небольшим количеством действующих в них розничных продавцов<sup>54</sup>.

Рисунок 4.20.

<sup>54</sup> Республики Мордовия и Алтай, Ненецкий автономный округ, Костромская и Псковская области.

Соотношение частных и государственных (муниципальных) аптечных организаций в субъектах Российской Федерации в 2013 г., %



В разрезе по муниципальным образованиям наибольшее количество хозяйствующих субъектов, осуществляющих розничную торговлю лекарственными средствами, изделиями медицинского назначения и сопутствующими товарами, действует в крупных городах (от 500 до 1000 тыс. чел.) и в городах-миллионниках (более 1000 чел.): в городах-миллионниках действует около 84 хозяйствующих субъектов, что в 4 раза больше, чем в больших городах (от 100 до 500 тыс. чел.), где действует около 20 компаний и в 22 раза больше, чем

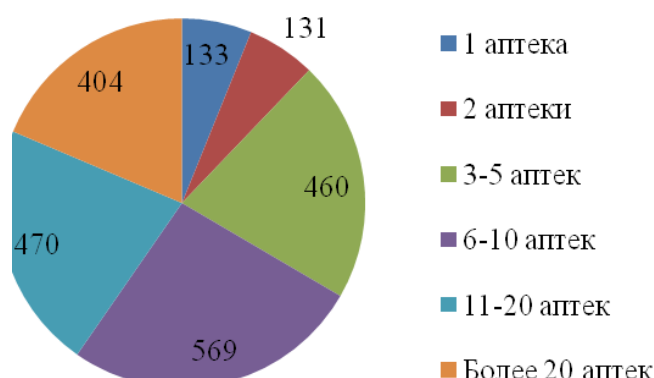
в небольших городах и муниципальных районах (до 50 тыс.чел.), где действует в среднем менее 4 компаний. Еще большие различаются муниципальные образования разной величины по количеству действующих в них аптечных организаций. Так, в городах-миллионниках в среднем действует около 350 аптечных организаций, что в 6,3 раза больше, чем в больших городах с численностью от 100 до 500 тыс.чел. (в среднем 55,1 аптеки) и в 41 раз больше, чем в небольших городах и муниципальных районах с численностью до 50 тыс.чел. (8,54 аптеки).

Развитие аптечных сетей происходит в основном в столичных и крупных муниципальных образованиях, где существует достаточный спрос на аптечный ассортимент. Среди 50 городов с наибольшим количеством аптечных организаций только Набережные Челны (Республика Татарстан), Тольятти (Самарская область), Череповец (Вологодская область) и Магнитогорск (Челябинская область) не являются региональными административными центрами. В небольших городских округах и муниципальных районах аптечных организаций гораздо меньше, особенно в небольших сельскохозяйственных и отдаленных от региональных центров муниципальных образованиях с низкой численностью и плотностью населения. Это связано с ограниченным спросом и низкой платежеспособностью населения таких муниципальных образований.

Так, по данным УФАС России в 2008 году менее трех аптечных организаций имели 392 городских округов и муниципальных районов, в том числе в 211 муниципальных образованиях действовало по две аптечные организации, а в 181 муниципальных образованиях - всего по одной. Вместе с тем, в 2009-2013 гг. на локальных рынках открывались новые аптечные организации, в связи с чем количество муниципальных образований, в которых действовало менее трех аптечных организаций уменьшилось на 128, в том числе на 80 уменьшилось число муниципальных образований, в которых действовали две аптечные организации и на 48 уменьшилось число муниципальных образований, в которых действовала только одна аптечная организация.

Рисунок 4.21.

Ранжирование муниципальных образований по количеству действующих в них аптечных организаций в 2013 г., ед.



Продолжающийся рост количества аптечных организаций в субъектах Российской Федерации снижает количество муниципальных образований с



высоким уровнем концентрации рынка, однако такие муниципальные образования по-прежнему составляют подавляющее большинство: по итогам 2013 года высокий уровень концентрации рынка выявлен в 1797 городских округах и муниципальных районах или 82,93 % всех рассматриваемых муниципальных образованиях. Развитая конкуренция на рассматриваемом рынке выявлена лишь в 79 муниципальных образованиях, составляющих (3,65 % от всех).

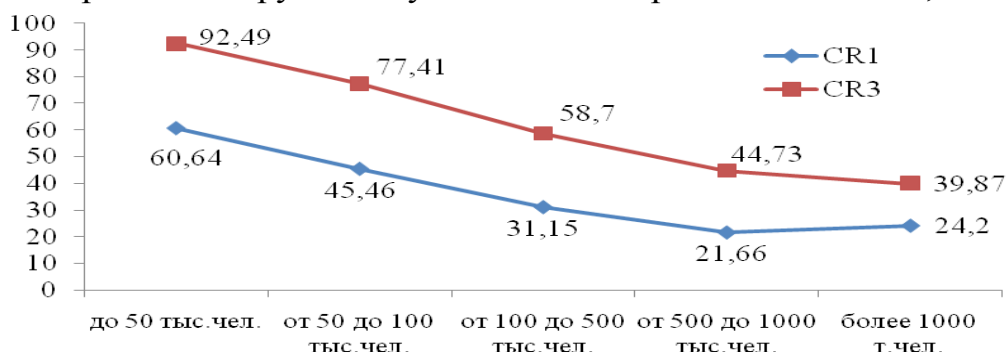
В большинстве муниципальных образований с численностью населения до 100 тыс. чел. выявлен высокий уровень концентрации (CR3 более 70 %). В муниципальных образованиях с населением от 100 до 500 тыс. человек средние значения коэффициента рыночной концентрации CR3 составляют 58,7 % – рынок умеренноконцентрированный, тяготеющий к высококонцентрированному. Только в городах с численностью населения от 500 тыс.чел. в среднем выявлен низкий уровень концентрации (CR3 менее 45 %). Вместе с тем, выявлены случаи высокого уровня концентрации в таких городах, как Красноярск (CR3 в 2013 г. - 79,38 %), Махачкала (CR3 в 2013 г. – 73,41 %) и Рязань (CR3 в 2013 г. – 85,28 %).

Наибольшие значения (100 %) среди больших муниципальных образований (с численностью от 100 до 500 тыс. чел.) коэффициент рыночной концентрации CR3 составил в городах Нефтеюганск (Ханты-Мансийский автономный округ), Норильск (Красноярский край), Хасавюрт (Республика Дагестан), Серовский (Свердловская область). Среди крупных муниципальных образований с численностью населения от 500 до 1000 тыс. чел., имеющих низкий уровень концентрации, только города Тольятти (Самарская область) и Новокузнецк (Кемеровская область) не являются областными центрами.

Хозяйствующие субъекты с признаками доминирования в соответствии с частями 1 и 3 статьи 5 Закона о защите конкуренции имеются в 94,46 % всех рассмотренных городских округах и муниципальных районах (в 2047 ГОиМР). Это объясняется наличием в стране большого количества муниципальных образований с низкой численностью населения, в которых действует небольшое количество участников.

Рисунок 4.22.

Средний уровень показателей CR1 и CR3 в различных по численности населения городских округах и муниципальных районах в 2013 г., %



В 2013 г. хозяйствующие субъекты с долей на рассматриваемом рынке свыше 35 % имелись в 77,7 % городских округах и муниципальных районах, в том числе в 87,45 % муниципальных образований с численностью населения до 50

тыс. чел., в 60 % муниципальных образований с численностью населения от 50 до 100 тыс. чел., в трети больших муниципальных образований, в 35 крупных городах и в городах-миллионниках.

Наибольшее количество хозяйствующих субъектов с признаками доминирования по части 1 статьи 5 Закона о защите конкуренции на локальных рынках выявлено в Свердловской, Нижегородской, Челябинской и Тверской областях, а также в Республиках Дагестан, Башкортостан и Алтайском крае. При этом по количеству хозяйствующих субъектов с признаками коллективного доминирования лидируют Московская, Свердловская, Курская, Ростовская, Оренбургская области, а также Алтайский, Краснодарский, Ставропольский края и Республики Татарстан и Башкортостан.

Проведенный анализ показал, что в 2013 году продолжался рост количества аптечных сетей и входящих в их состав аптечных организаций. Так в 2013 г. территориальными управлениями ФАС России выявлено 4,5 тыс. групп лиц и аптечных сетей, в составе которых действовало 43,2 тыс. аптечных организаций. За 2008-2013 гг. количество аптечных организаций, принадлежащих выявленным в ходе проведения анализа аптечным сетям, увеличилось на 16494 ед. или на 61,9 % - с 26,7 тыс. до 43,2 тыс. организаций. В 2013 г. в аптечные сети вошло 89,03 % всех рассмотренных в анализе аптечных организаций.

Наибольшее количество аптек, принадлежащих аптечным сетям, действует в Московской, Омской, Ростовской, Нижегородской, Новосибирской, Самарской, Челябинской и Свердловской областях, Республиках Татарстан и Башкортостан, в Пермском, Краснодарском, Ставропольском и Алтайском краях. Аптечные сети формируют основные объемы продаж на рассматриваемом рынке. Наибольшие доли товарооборота аптечных сетей от общего товарооборота аптечных организаций субъектов Российской Федерации выявлены в Красноярском крае, Рязанской, Курганской, Челябинской и Саратовской областях, Республиках Башкортостан и Татарстан.

Таким образом, в результате проведенных ФАС России исследований выявлено, что развитие аптечной торговли происходит, в основном, в столичных, крупных и больших муниципальных образованиях, где существует достаточный спрос на товары аптечного ассортимента. В подавляющем большинстве отдаленных от региональных центров и малообеспеченных муниципальных образованиях с низкой численностью и плотностью населения выявлен высокий уровень концентрации и большое количество доминирующих хозяйствующих субъектов. В таких муниципальных образованиях существуют проблемы доступности лекарственных препаратов в связи с низкой рентабельностью работы аптечных организаций, недостатком фармацевтов и снижением количества аптек, оказывающих спектр социально значимых услуг (индивидуальное изготовление лекарственных препаратов, отпуск кислорода, наркотических средств и т.д.).

По результатам проводимого исследования выявлено, что одной из серьезных проблем являются проблемы помещений, так как большинство аптечных организаций располагается в арендуемых помещениях. Высокая

арендная плата помещений является одним из основных составляющих их затрат на ведение деятельности, при этом стоимость аренды постоянно растет.

Стоит иметь в виду, что к помещениям и оборудованию, в которых будет осуществляться фармацевтическая деятельность, предъявляются жесткие лицензионные требования, включающие в себя требования к площадям помещений, наличию складских и административно-бытовых помещений, соответствию помещений санитарным правилам, наличию необходимого оборудования, мебели и инвентаря, обеспечивающими в соответствии с требованиями стандартов особые условия хранения лекарственных средств, сохранение их качества и безопасности при их хранении и реализации, что требует больших финансовых вложений еще до начала деятельности. К аптечным пунктам в сельской местности со стороны лицензирующего органа также применяются жесткие требования по торговым и складским площадям, что создает сложности в поиске помещений для размещения аптеки.

При этом после истечения срока действия договоров аренды нежилых помещений, заключенных с аптечными организациями, органами государственной власти и местного самоуправления даже в малонаселенных муниципальных образованиях проводятся конкурсные процедуры на заключение новых договоров аренды объектов недвижимости, находящихся в государственной и муниципальной собственности, на которых имеют явные преимущества хозяйствующие субъекты и индивидуальные предприниматели, осуществляющие иную хозяйственную деятельность в условиях рыночного ценообразования (например: деятельность ресторанов, баров и кафе, салонов красоты, реализация товаров бытовой химии, промышленных и/или продовольственных товаров и др.) по сравнению с аптечными организациями, осуществляющими фармацевтическую деятельность, отпуск наркотических средств и психотропных веществ и льготное обеспечение лекарствами в условиях жесткого государственного регулирования (в том числе цен) и высокой социальной нагрузки, которую они несут. В результате у аптечных организаций отсутствует возможность получения в пользование соответствующих объектов недвижимого имущества для осуществления деятельности в сфере обращения лекарственных средств.

Эта проблема является не только барьером входа на рынок новых продавцов, но и создает риск снижения обеспеченности населения лекарственными средствами. С целью лекарственного обеспечения населения в небольших, малочисленных, удаленных или труднодоступных муниципальных образованиях и на территориях с низкими доходами населения ФАС России считает целесообразным предоставление государственных и муниципальных преференций аптечным организациям в указанных территориях, например, льготной аренды помещений, предоставления помещений без конкурсов, снижения налоговой нагрузки для таких аптечных учреждений.

В целях унификации практики правоприменения антимонопольного законодательства в сфере контроля за предоставлением государственных и

муниципальных преференций ФАС России письмом от 05.07.2013 № АК/26062/13 направлены всем территориальным управлениям ФАС России Методические рекомендации по антимонопольному контролю за предоставлением государственных или муниципальных преференций, в рамках которых дано разъяснение пункта 12 части 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции, а именно, что аптечные организации входят в системы здравоохранения, на базе которых осуществляется охрана здоровья граждан, в связи с чем возможно предоставление преференций аптечным организациям в целях охраны здоровья граждан.

#### ***4.4.3. Рынки лекарственных средств***

##### ***Анализ состояния конкуренции на товарном рынке лекарственных препаратов (вакцин) для профилактики пневмококковой инфекции.***

Анализ проводился в целях установления возможности использования вакцин разных производителей для проведения вакцинации новорожденных детей в рамках Национального календаря профилактических прививок. Временной интервал исследования товарного рынка - 2013 год.

Продуктовые границы товарного рынка: определены крупнооптовыми партиями лекарственных препаратов (вакцин), содержащих 13 серотипов для профилактики пневмококковой инфекции (1, 3, 4, 5, 6А, 6В, 7F, 9V, 14, 18С, 19А, 19F, 23F), которые являются актуальными при профилактике пневмококковой инфекции на территории Российской Федерации. Географические границы товарного рынка: территория Российской Федерации.

В результате анализа установлено, что на товарном рынке оптовой торговли лекарственными препаратами (вакцинами), содержащими 13 серотипов для профилактики пневмококковой инфекции (1, 3, 4, 5, 6А, 6В, 7F, 9V, 14, 18С, 19А, 19F, 23F), компания «Пфайзер Инк» (США) занимает долю более 50 %.

Минздравом России, по настоянию ФАС России, внесены изменения в проект Национального календаря профилактических прививок (утвержден приказом Минздрава России от 21.03.2014 № 125н) в части возможности использования вакцин, содержащих актуальные для Российской Федерации антигены, благодаря чему в торгах на поставки вакцин смогут принять участие различные производители в зависимости от потребностей заказчиков, основанных на эпидемических данных.

##### ***Анализ состояния конкуренции на товарном рынке лекарственных препаратов, зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации под МНН «Глатирамера ацетат»***

Анализ проводился в связи с рассмотрением жалобы ЗАО «МФПДК «БИОТЭК» о навязывании компанией TEVA PHARMACEUTICAL INDUSTRIES LIMITED (Израиль) невыгодных условий договора на поставку лекарственного

препарата (по признакам нарушения пункта 3 части 1 статьи 10 Федерального закона «О защите конкуренции»). Временной интервал исследования товарного рынка - 2013 год.

Продуктовые границы товарного рынка: определены крупнооптовыми партиями лекарственных препаратов, зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации под МНН «Глатирамера ацетат» в лекарственной форме «раствор для подкожного введения». Географические границы товарного рынка: территория Российской Федерации.

Установлено, что на товарном рынке оптовой торговли лекарственными препаратами, имеющими МНН «Глатирамера ацетат» в лекарственной форме «раствор для подкожного введения», компания TEVA PHARMACEUTICAL INDUSTRIES LIMITED (Израиль) занимает долю более 50 %. Компании выдано предупреждение об устранении выявленных признаков нарушения. Предупреждение исполнено в установленный срок в полном объеме.

***Анализ состояния конкуренции на товарном рынке лекарственных препаратов, зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации под МНН «Такролимус»***

Анализ проводился в связи с рассмотрением обоснованности отказа ООО «Тева» в заключении с контрагентом договора поставки лекарственного препарата (по признакам нарушения пункта 5 части 1 статьи 10 Федерального закона «О защите конкуренции»). Временной интервал исследования товарного рынка: 2013 год.

Продуктовые границы товарного рынка: определены крупнооптовыми партиями лекарственных препаратов, зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации под МНН «Такролимус» в лекарственной форме «капсулы», в дозировках 0,5 мг, 1 мг, 5 мг. Географические границы товарного рынка - территория Российской Федерации.

На товарном рынке оптовой торговли лекарственными препаратами, имеющими МНН «Такролимус» в лекарственной форме «капсулы»:

- в дозировке 0,5 мг, ЗАО «АстелласФарма» занимает долю более 50 %.

- в дозировке 1 мг хозяйствующие субъекты, занимающие долю более 50 %, не установлены.

- в дозировке 5 мг ЗАО «АстелласФарма» занимает долю более 50 %.

В связи с отсутствием доминирующего положения ООО «Тева» на товарном рынке, заявителю было отказано в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства.

***Анализ состояния конкуренции на товарном рынке лекарственных препаратов, зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации под МНН «Микофенолатамофетил»***

Анализ проводился в связи с рассмотрением обоснованности отказа ООО «Тева» в заключении с контрагентом договора поставки лекарственного препарата (по признакам нарушения пункта 5 части 1 статьи 10 Федерального

закона «О защите конкуренции»). Временной интервал исследования товарного рынка: 2013 год.

Продуктовые границы товарного рынка определены крупнооптовыми партиями лекарственных препаратов, зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации под МНН «Микофенолатамофетил» в лекарственной форме «капсулы» и дозировке «250 мг». Географические границы товарного рынка - территория Российской Федерации.

На товарном рынке оптовой торговли лекарственными препаратами, имеющими МНН «Микофенолатамофетил» в лекарственной форме «капсулы» и дозировке «250 мг», хозяйствующие субъекты, занимающие долю более 50 %, не установлены. Таким образом, в связи с отсутствием доминирующего положения ООО «Тева» на товарном рынке, заявителю было отказано в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства.

***Анализ состояния конкуренции на товарном рынке лекарственных препаратов, зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации под МНН «Метиламинолевулинат»***

Анализ проводился в рамках контроля за экономической концентрацией хозяйствующих субъектов. Временной интервал исследования рынка - 2014 год.

Продуктовые границы товарного рынка: определены крупнооптовыми партиями лекарственных препаратов, зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации под МНН «Метиламинолевулинат» в лекарственной форме «крем для наружного применения». Географические границы товарного рынка: территория Российской Федерации.

В результате проведенного анализа установлено, что на товарном рынке оптовой торговли лекарственными препаратами, имеющими МНН «Метиламинолевулинат» в лекарственной форме «крем для наружного применения», компания «Галдерма СА, Швейцария» занимает долю более 50 %, в связи с чем хозяйствующему субъекту выдано предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции на товарном рынке.

***Анализ состояния конкуренции на товарном рынке лекарственных препаратов, зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации под МНН «Ленограстим»***

Анализ проводился в целях определения состояния конкуренции на товарном рынке при рассмотрении проекта соглашения между хозяйствующими субъектами. Временной интервал исследования товарного рынка: 2014 год.

Продуктовые границы товарного рынка определены крупнооптовыми партиями лекарственных препаратов, зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации под МНН «Ленограстим» в лекарственной форме «лиофилизат для приготовления раствора для внутривенного и подкожного введения». Географические границы товарного рынка - территория Российской Федерации.

В результате проведенного анализа установлено, что на товарном рынке оптовой торговли лекарственными препаратами, имеющими МНН «Ленограстим» в лекарственной форме «лиофилизат для приготовления раствора для внутривенного и подкожного введения», компания «Санофи-Авентис Дойчланд ГмбХ» (Германия) занимает долю более 50 %.

***Анализ состояния конкуренции на товарном рынке лекарственных препаратов, зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации под МНН «Кабазитаксел»***

Анализ проводился в целях определения состояния конкуренции на товарном рынке при рассмотрении проекта соглашения между хозяйствующими субъектами. Временной интервал исследования товарного рынка - 2014 год.

Продуктовые границы товарного рынка: определены крупнооптовыми партиями лекарственных препаратов, зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации под МНН «Кабазитаксел» в лекарственной форме «концентрат для приготовления раствора для инфузий». Географические границы товарного рынка: территория Российской Федерации.

В результате проведенного анализа установлено, что на рынке оптовой торговли лекарственными препаратами, имеющими МНН «Кабазитаксел» в лекарственной форме «концентрат для приготовления раствора для инфузий», компания «Санофи-Авентис» (Франция) занимает долю более 50 %.

***Анализ состояния конкуренции на товарном рынке лекарственных препаратов, зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации под МНН «Гемифлоксацин»***

Анализ проводился в рамках контроля за экономической концентрацией хозяйствующих субъектов. Временной интервал исследования рынка: 2014 год.

Продуктовые границы товарного рынка: определены крупнооптовыми партиями лекарственных препаратов, зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации под МНН «Гемифлоксацин» в лекарственной форме «таблетки, покрытые пленочной оболочкой». Географические границы товарного рынка: территория Российской Федерации.

В результате проведенного анализа установлено, что на товарном рынке оптовой торговли лекарственными препаратами, имеющими МНН «Гемифлоксацин» в лекарственной форме «таблетки, покрытые пленочной оболочкой», ОАО «ВЕРОФАРМ» занимает долю более 50 %, в связи с чем хозяйствующему субъекту выдано предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции на товарном рынке.

***Анализ состояния конкуренции на рынке лекарственных препаратов, зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации под МНН «Полиадениловая кислота + Полиуридиловая кислота»***

Анализ проводился в рамках контроля за экономической концентрацией хозяйствующих субъектов. Временной интервал исследования рынка: 2014 год.

Продуктовые границы товарного рынка: определены крупнооптовыми партиями лекарственных препаратов, зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации под МНН «Полиадениловая кислота + Полиуридилловая кислота» в следующих лекарственных формах:

- лиофилизат для приготовления глазных капель;
- лиофилизат для приготовления раствора для инъекций;
- капли назальные.

Географические границы рынка: территория Российской Федерации.

В результате проведенного анализа установлено, что на каждом из указанных товарных рынков ООО «ЛЭНС-Фарм» занимает долю более 50 %, в связи с чем хозяйствующему субъекту выдано предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции на товарном рынке.

***Анализ состояния конкуренции на товарном рынке лекарственных препаратов, зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации под МНН «Адеметионин»***

Анализ проводился в рамках контроля за экономической концентрацией хозяйствующих субъектов. Временной интервал исследования рынка: 2014 год.

Продуктовые границы товарного рынка: определены крупнооптовыми партиями лекарственных препаратов, зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации под МНН «Адеметионин» в следующих лекарственных формах:

- таблетки, покрытые кишечнорастворимой оболочкой, 400 мг;
- лиофилизат для приготовления раствора для внутривенного и внутримышечного введения, 400 мг.

Географические границы рынка: территория Российской Федерации.

В результате проведенного анализа установлено, что на каждом из указанных товарных рынков компания «ЭбботтС.р.Л.» занимает долю более 50 %, в связи с чем хозяйствующему субъекту выдано предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции на товарном рынке.

***Анализ состояния конкуренции на товарном рынке лекарственных препаратов, зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации под МНН «Клобетазол»***

Анализ проводился в рамках контроля за экономической концентрацией хозяйствующих субъектов. Временной интервал исследования рынка: 2014 год.

Продуктовые границы товарного рынка: определены крупнооптовыми партиями лекарственных препаратов, зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации под МНН «Клобетазол» в лекарственной форме «шампунь». Географические границы товарного рынка: территория Российской Федерации.



В результате проведенного анализа установлено, что на товарном рынке оптовой торговли лекарственными препаратами, имеющими МНН «Клобетазол» в лекарственной форме «шампунь», компания «Галдерма СА, Швейцария» занимает долю более 50 %, в связи с чем хозяйствующему субъекту выдано предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции на товарном рынке.

***Анализ состояния конкуренции на рынке лекарственных препаратов, зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации под МНН «Инсулин растворимый (человеческий генно-инженерный)»***

Анализ проводился по заявлению ООО «Ново Нордиск» в целях актуализации сведений реестра хозяйствующих субъектов, занимающих долю на рынке определенного товара в размере более 35 %. Временной интервал исследования товарного рынка: 2013 год.

Продуктовые границы рынка: определены крупнооптовыми партиями лекарственных препаратов, зарегистрированных в соответствии с законодательством России под МНН «Инсулин растворимый (человеческий генно-инженерный)» в следующих лекарственных формах и формах выпуска:

- раствор для инъекций 100 МЕ/мл во флаконах;
- раствор для инъекций 100 МЕ/мл в картриджах 3 мл № 5;
- раствор для инъекций 100 МЕ/мл картридж + шприц-ручка 3 мл № 5.

Географические границы рынка: территория Российской Федерации.

В результате проведенного анализа установлено, что на товарном рынке оптовой торговли лекарственными препаратами, имеющими МНН «Инсулин растворимый (человеческий генно-инженерный)» в лекарственной форме «раствор для инъекций 100 МЕ/мл»:

- в форме выпуска «флаконы», ООО «Ново Нордиск» занимает долю более 50 %.
- в форме выпуска «картриджи 3 мл № 5», ООО «Ново Нордиск» занимает долю более 50 %.
- в форме выпуска «картридж + шприц-ручка 3 мл № 5», ЗАО «Санofi Россия» занимает долю более 50 %.

***Анализ состояния конкуренции на рынке лекарственных препаратов, зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации под МНН «Инсулин-изофан (человеческий генно-инженерный)»***

Анализ проводился по заявлению ООО «Ново Нордиск» в целях актуализации сведений реестра хозяйствующих субъектов, занимающих долю на рынке определенного товара в размере более 35 %. Временной интервал исследования товарного рынка: 2013 год.

Продуктовые границы рынка определены крупнооптовыми партиями лекарственных препаратов, зарегистрированных в соответствии с

законодательством России под МНН «Инсулин-изофан (человеческий генно-инженерный)» в следующих лекарственных формах и формах выпуска:

- суспензия для подкожного введения 100 МЕ/мл во флаконах;
- суспензия для подкожного введения 100 МЕ/мл в картриджах 3 мл №5;
- суспензия для подкожного введения 100 МЕ/мл картридж + шприц-ручка 3 мл № 5.

Географические границы рынка: территория Российской Федерации.

В результате проведенного анализа на рынке оптовой торговли лекарственными препаратами, имеющими МНН «Инсулин-изофан (человеческий генно-инженерный)» в лекарственной форме «суспензия для подкожного введения 100 МЕ/мл»:

- в форме выпуска «флаконы», хозяйствующие субъекты, занимающие долю более 50 %, не установлены.

- в форме выпуска «картриджи 3 мл №5», ООО «Ново Нордиск» занимает долю более 50 %.

- в форме выпуска «картридж + шприц-ручка 3 мл № 5», ЗАО «Санofi Россия» занимает долю более 50 %.

***Анализ состояния конкуренции на товарном рынке лекарственных препаратов, зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации под МНН «Эптаког альфа [активированный]»***

Анализ проводился по заявлению ООО «Ново Нордиск» в целях актуализации сведений реестра хозяйствующих субъектов, занимающих долю на рынке определенного товара в размере более 35 % (далее - Реестр). Временной интервал исследования товарного рынка: 2011 – 2013 гг.

Продуктовые границы товарного рынка: определены крупнооптовыми партиями лекарственных препаратов, зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации под МНН «Эптаког альфа [активированный]» в следующих лекарственных формах:

- лиофилизат для приготовления раствора для внутривенного введения, дозировка 1-1,2 мг (50-60 КЕД);

- лиофилизат для приготовления раствора для внутривенного введения, дозировка 2-2,4 мг (100-120 КЕД);

- лиофилизат для приготовления раствора для внутривенного введения, дозировка 4,8-5 мг (240-250 КЕД).

Географические границы рынка: территория Российской Федерации.

В результате проведенного анализа установлено, что на каждом из указанных товарных рынков производитель лекарственных препаратов ЗАО «Генериум» и его эксклюзивный дистрибьютор ОАО «Фармстандарт» занимают долю более 50 %. Приказом ФАС России ЗАО «Генериум» и ОАО «Фармстандарт» включены в Реестр по всем указанным рынкам.

***Анализ состояния конкуренции на товарном рынке лекарственных препаратов, зарегистрированных в соответствии с законодательством***

***Российской Федерации под международным непатентованным наименованием (МНН) «Сульфацетамид»***

Анализ проводился в связи с обращением граждан Российской Федерации с жалобами на рост цен. Временной интервал исследования рынка: 2013 год.

Продуктовые границы рынка определены крупнооптовыми партиями лекарственных препаратов, зарегистрированных в соответствии с законодательством России под МНН «Сульфацетамид» в лекарственной форме «капли глазные 20 %». Географические границы рынка: территория Российской Федерации. В результате анализа на рынке оптовой торговли препаратами, имеющими МНН «Сульфацетамид» в лекарственной форме «капли глазные 20 %», хозяйствующие субъекты, занимающие долю более 50 %, не установлены.

***4.4.4. Рынки медицинских изделий***

***Анализ состояния конкуренции на товарном рынке медицинских изделий «Медицинская пленка, используемая для принтеров AGFA»***

Анализ проводился в целях формирования реестра хозяйствующих субъектов, занимающих долю на рынке определенного товара в размере более 35 %. Временной интервал исследования товарного рынка: 2012 – 2013 гг.

Продуктовые границы рынка определены крупнооптовыми партиями медицинской пленки AGFA, используемой для прямой термографической печати медицинских изображений на принтерах AGFA пятой серии. В зависимости от размера пленки определены четыре товарных рынка, продуктовыми границами которых является медицинская пленка AGFA Drystar DT 5000B:

- размером 20,3x25,4 см (8x10 дюймов);
- размером 25,4x30,5 см (10x12 дюймов);
- размером 28x35 см (11x14 дюймов);
- размером 35x43 см (14x17 дюймов).

Географические границы рынка: территория Российской Федерации.

В результате проведенного анализа установлено, что на каждом из указанных товарных рынков Компания АгфаХэлсКеа Н.В.(Бельгия) и ООО «АГФА» занимают долю более 50 %.

***Анализ состояния конкуренции на товарном рынке медицинских изделий «Материалы расходные для анализатора иммунохимического электрохемилюминесцентного «Cobase 411»***

Анализ проводился в связи с рассмотрением обоснованности отказа ООО «РошДиагностика Рус» в заключении с контрагентом договора поставки расходных материалов к анализатору иммунохимическому электрохемилюминесцентному «Cobas e 411» (по признакам нарушения пункта 5 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции). Временной интервал исследования товарного рынка: 2013 г.

Продуктовые границы товарного рынка: определены медицинскими изделиями «Материалы расходные для анализатора иммунохимического

электрохемилюминесцентного «Cobas e 411». При этом каждый вид расходного материала для анализатора «Cobas e 411» формирует отдельный товарный рынок (всего 70 товарных рынков).

Географические границы рынка: территория Российской Федерации.

В результате проведенного анализа установлено, что на каждом из указанных товарных рынков ООО «РошДиагностика Рус» занимает долю более 50 %. ООО «РошДиагностика Рус» выдано предупреждение ФАС России об устранении выявленных признаков нарушения.

#### ***Анализ состояния конкуренции на товарном рынке медицинских изделий «Материалы расходные для платформы модульной аналитической MODULAR ANALYTICS»***

Анализ проводился в связи с рассмотрением обоснованности отказа ООО «РошДиагностика Рус» в заключении с контрагентом договора поставки расходных материалов для платформы модульной аналитической MODULAR ANALYTICS (по признакам нарушения пункта 5 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции). Временной интервал исследования рынка: 2013 г.

Продуктовые границы товарного рынка: определены медицинскими изделиями «Материалы расходные для платформы модульной аналитической MODULAR ANALYTICS». При этом каждый вид расходного материала для платформы MODULARANALYTICS формирует отдельный товарный рынок (всего 58 товарных рынков).

Географические границы рынка: территория Российской Федерации.

В результате проведенного анализа установлено, что на каждом из указанных товарных рынков ООО «РошДиагностика Рус» занимает долю более 50 %. ООО «РошДиагностика Рус» выдано предупреждение ФАС России об устранении выявленных признаков нарушения.

### ***4.5. Анализ состояния конкуренции на рынках в сфере обрабатывающего производства***

#### ***4.5.1. Рынок хромовой (хромитовой) руды (концентрата) в Российской Федерации и Республике Казахстан***

Анализ состояния конкуренции на рынке хромовой (хромитовой) руды (концентрата) проводился в рамках рассмотрения ходатайств ОАО «Челябинский электрометаллургический комбинат» о приобретении 100% голосующих акций ОАО «Серовский завод ферросплавов» и о приобретении 100% голосующих акций ОАО «Сарановская шахта «Рудная». В отечественной черной металлургии хромовая руда используется в качестве сырья для производства феррохрома.

Временной интервалом исследования рассматриваемого товарного рынка - с 01.01.2012 г. по 31.03.2014 г.

В результате опроса потребителей (предприятий, производящих феррохром), установлено, что замена используемой хромовой (хромитовой) руды (концентрата) на какую-либо иную продукцию не допускается по технологическим причинам. Таким образом, продуктовыми границами рассматриваемого рынка являются хромовая руда и хромовый концентрат.

В рамках определения географических границ товарного рынка проведен анализ структуры товаропотоков, который показал следующее. При дефиците хромовой руды как сырья для производства феррохрома на внутреннем рынке и наличия предложения данного товара на внешнем рынке отечественные потребители имеют возможность возмещать и возмещали нехватку хромовой руды за счет импортной продукции.

По данным ФТС России, импорт хромовой руды (концентрата) составил 88,8% от общего объема товарной массы, реализованной на территории Российской Федерации в период с 01.01.2012 по 31.03.2014. Главными импортерами данной продукции являются производители Казахстана. Экспорт хромовой руды (концентрата) в соответствующий период не превышал 2%. Географическими границами рынка хромовой руды (концентрата) признаются границы Российской Федерации и Республики Казахстан.

В состав хозяйствующих субъектов, действующих на рынке хромовой руды (концентрата) на территории России, входят: ОАО «Челябинский электрометаллургический комбинат» (г. Челябинск), ОАО «Сарановская шахта «РУДНАЯ» (п. Сараны, Пермский край), ООО «Хром-Ресурс» (п. Асбестовский, Свердловская обл.), ЗАО «ГДК «ХРОМ» (г. Уфа). В состав хозяйствующих субъектов, действующих на рынке хромовой (хромитовой) руды (концентрата) на территории Республики Казахстан, входят: филиал АО «ТНК «Казхром» Донской горно-обогатительный комбинат (Актюбинская обл.), Горно-обогатительный комбинат «Восход» (Актюбинская обл.).

Основными потребителями хромовой руды (концентрата) на территории Российской Федерации являются производители феррохрома: ОАО «Челябинский электрометаллургический комбинат» (г. Челябинск), ОАО «Серовский завод ферросплавов» (г. Серов, Свердловская обл.), ОАО «Ключевский завод ферросплавов» (п. Двуреченск, Свердловская обл.), ОАО «Тихвинский ферросплавный завод» (г. Тихвин, Ленинградская обл.), ОАО «Новотроицкий завод хромовых соединений» (г. Новотроицк, Оренбургская обл.)

Основными потребителями хромовой руды (концентрата) на территории Республики Казахстан являются производители феррохрома: филиал АО «ТНК «Казхром» Аксуйский завод ферросплавов (Павлодарская обл.), филиал АО «ТНК «Казхром» Актюбинский завод ферросплавов (Актюбинская обл.)

Доли хозяйствующих субъектов на товарном рынке на территории Российской Федерации и Республики Казахстан, приведены в таблице 4.19.

Таблица 4.19.

Хозяйствующий субъект	Доля потребления в России и Казахстане продукции, произведенной хозяйствующим субъектом, %		
	2012	2013	1 квартал 2014
ГОК «Восход»	85,1%	85,6%	88,3%
Донской ГОК	7,9%	8,9%	7,0%
ОАО «ЧЭМК»	5,6%	4,0%	3,1%
ОАО «Сарановская шахта «РУДНАЯ»	1,3%	1,4%	1,4%
ООО «Хром-Ресурс»	0,1%	0,1%	0,2%
ЗАО «ГДК «ХРОМ»	0,0%	0,0%	0,0%

В соответствии с ч. 1 ст. 5 Закона о защите конкуренции ГОК «Восход» занимает доминирующее положение на рынке хромовой руды в границах Российской Федерации и Республики Казахстан. Коэффициенты рыночной концентрации  $CR_3$  и НИИ на рынке хромовой руды приведены в таблице 4.20.

Таблица 4.20.

2012 г.		2013 г.		2014 г.	
$CR_3$	НИИ	$CR_3$	НИИ	$CR_3$	НИИ
98,6%	7335,78	98,5%	7422,57	98,4%	7855,5

К барьерам входа на рынок хромовой руды (концентрата) относятся следующие ограничения экономического характера:

- отсутствие доступа потенциальных участников к месторождениям хромовой руды, предложение которых ограничено и которые распределены между хозяйствующими субъектами, действующими на рассматриваемом рынке;
- необходимость осуществления значительных первоначальных капитальных вложений при длительных сроках окупаемости этих вложений;
- издержки выхода с рынка, включающие инвестиции, которые невозможно возместить при прекращении хозяйственной деятельности;
- неконкурентоспособность российской продукции на мировом рынке.

Забалансовые запасы хромовой руды в России по качеству и количеству уступают запасам и объемам добычи в ведущих странах-экспортерах данной продукции. Разведанные ресурсы и наиболее богатые месторождения уже распределены между действующими хозяйствующими субъектами, а проведение геологоразведочных работ и освоение оставшихся месторождений требует значительных затрат, которые практически невозможно покрыть только за счет частных инвестиций и капитальных вложений.

Наличие среди действующих на рынке хромовой руды вертикально-интегрированных хозяйствующих субъектов также приводит к созданию дополнительных барьеров входа на рынок для его потенциальных участников.

К административным ограничениям входа на данный рынок относятся:

- необходимость получения лицензии на право пользования месторождениями полезных ископаемых, оформление разрешительных документов, экологические ограничения, трудности в получении земельных участков и т.д.;
- ограничения ввоза-вывоза товаров.

Фактором, способствующим ограничению конкуренции на рассматриваемом товарном рынке, является наличие малого числа крупных производителей (в установленных географических границах), между которыми распределен основной фонд разведанных месторождений.

Ограниченность природных ресурсов отражается на состоянии конкуренции на рынке продукции следующего передела – феррохрома. Потребители хромовой руды не имеют возможности приобретать данную продукцию в рыночных условиях ввиду (а) отсутствия предложения хромовой руды на дефицитных рынках (Российская Федерация); (б) невозможности заключения договора поставки с иностранным производителем напрямую, минуя посредников.

В результате анализа рынка хромовой руды (концентрата) на территории России и Казахстана установлено, что сделка по приобретению ОАО «Челябинский электрометаллургический комбинат» 100% голосующих акций ОАО «Сарановская шахта «Рудная» не приведет к ограничению конкуренции на рынке.

#### ***4.5.2. Рынок феррохрома в Российской Федерации***

Анализ состояния конкуренции на рынке феррохрома проводился в рамках рассмотрения ходатайств ОАО «Челябинский электрометаллургический комбинат» о приобретении 100% голосующих акций ОАО «Серовский завод ферросплавов» и 100% голосующих акций ОАО «Сарановская шахта «Рудная». Временной интервал исследования рассматриваемого товарного рынка установлен период с 01.01.2012 г. по 31.03.2014 г.

Феррохром - сплав хрома с железом, применяющийся в производстве стали. Крупнейшими потребителями феррохрома являются производители стали, особенно нержавеющей, с содержанием хрома от 10 до 20%. Как правило, феррохром применяется для выплавки сталей с особыми свойствами. Присадка хрома повышает пределы прочности и текучести сталей, а использование хрома в углеродистых сталях повышает их твердость и износостойкость.

На основании различий в химическом составе, назначении и особенностях производственной технологии различают:

- феррохром низкоуглеродистый - применяется при производстве низкоуглеродистых марок стали (содержание углерода не более 0,12%).
- феррохром среднеуглеродистый - применяется при производстве марок стали с содержанием углерода от 0,12% и выше (технологический процесс выплавки аналогичен технологии выплавки низкоуглеродистого феррохрома).
- феррохром высокоуглеродистый - применяется при производстве марок стали с содержанием углерода от 0,20% и выше.

Таким образом, границы товарных рынков феррохрома определены как:

- низкоуглеродистый и среднеуглеродистый феррохром;
- высокоуглеродистый феррохром.

Для определения географических границ рынка проведен анализ структуры товаропотоков, который показал, что при наличии избыточного предложения феррохрома на внутреннем рынке и ограничения ввоза импортного феррохрома ввиду действующей пошлины российские покупатели феррохрома имеют возможность приобрести феррохром на территории Российской Федерации.

По данным ФТС России импорт феррохрома составил 0,002% от общего объема товарной массы, реализованной на территории Российской Федерации, с 01.01.2012 по 31.03.2014. Подавляющая часть произведенного в России феррохрома экспортируется, поставки на экспорт превышают поставки на внутренний рынок в 5-18 раз в зависимости от марки феррохрома.

Географическими границами рынков феррохрома являются границы Российской Федерации.

В состав хозяйствующих субъектов, действующих на рынке низко- и среднеуглеродистого феррохрома на территории РФ, входят: ОАО «Челябинский электрометаллургический комбинат» (г. Челябинск), ОАО «Серовский завод ферросплавов» (г. Серов, Свердловская обл.), ОАО «Ключевский завод ферросплавов» (п. Двуреченск, Свердловская обл.), ОАО «Новотроицкий завод хромовых соединений» (г. Новотроицк, Оренбургская обл.).

В состав хозяйствующих субъектов, действующих на рынке высокоуглеродистого феррохрома на территории РФ, входят: ОАО «Челябинский электрометаллургический комбинат» (г. Челябинск.), ОАО «Серовский завод ферросплавов» (г. Серов, Свердловская обл.), ОАО «Тихвинский ферросплавный завод» (г. Тихвин, Ленинградская обл.).

Основными потребителями феррохрома на территории Российской Федерации являются производители стали, чугуна, проката: группа лиц ОАО «Мечел», ОАО «ММК» (г. Магнитогорск), группа лиц «Евраз-Холдинг» (Нижнетагильский металлургический комбинат и Западно-Сибирский металлургический комбинат), ЗАО «ВМК «Красный Октябрь» (г. Волгоград), ОАО «УГМК» (г. Верхняя Пышма, Свердловская обл.), группа лиц «Металлоинвест», группа лиц ОАО «Северсталь», ОАО «НЛМК» (г. Липецк) и другие металлургические компании.

ОАО «Челябинский электрометаллургический комбинат», ОАО «Ключевский завод ферросплавов» и ОАО «Серовский завод ферросплавов» совместно занимают доминирующее положение на рынке низкоуглеродистого и среднеуглеродистого феррохрома. ООО «Тихвинский ферросплавный завод» и ОАО «Серовский завод ферросплавов» совместно занимают доминирующее положение на рынке высокоуглеродистого феррохрома.

Для определения уровня концентрации рынка феррохрома использовались коэффициент рыночной концентрации  $CR_3$  и индекс Герфиндаля-Гиршмана (см. таблицу 4.21).

Таблица 4.21.

2012 г.		2013 г.		2014 г.	
$CR_3$	НИИ	$CR_3$	НИИ	$CR_3$	НИИ
<b>Низкоуглеродистый и среднеуглеродистый феррохром</b>					



99,3%	4025,779	91,65%	2812,251	84,76%	2583,479
<b>Высокоуглеродистый феррохром</b>					
100%	3398,02	100%	3418,16	100%	3498

Значения  $CR_2$  и  $HHI$  указывают на то, что рынки феррохрома в Российской Федерации являются высококонцентрированными рынками.

К барьерам входа на рынки низко- и среднеуглеродистого феррохрома, высокоуглеродистого феррохрома относятся следующие ограничения экономического характера:

- необходимость осуществления значительных первоначальных капитальных вложений при длительных сроках окупаемости этих вложений;

- издержки выхода с рынка, включающие инвестиции, которые невозможно возместить при прекращении хозяйственной деятельности;

- издержки получения доступа к необходимым ресурсам - отсутствие доступа потенциальных участников к месторождениям хромовых руд, предложение которых ограничено и которые распределены между хозяйствующими субъектами, действующими на рассматриваемом рынке;

- дефицитный рынок сырья – хромовой руды. Выпуск готовой продукции жестко привязан к относительной обеспеченности сырьем. Возможность входа на рынок ограничивается дефицитом на рынке сырья. Разведанные запасы на территории Российской Федерации распределены между действующими на рынке хозяйствующими субъектами, а проведение геологоразведочных работ и освоение оставшихся месторождений требует значительных затрат, которые практически невозможно покрыть только за счет частных инвестиций и капитальных вложений.

Наличие среди действующих на рынке феррохрома вертикально-интегрированных хозяйствующих субъектов также приводит к созданию дополнительных барьеров входа на рынок для его потенциальных участников.

К административным ограничениям входа на данный рынок относятся:

- оформление разрешительных документов, экологические ограничения, трудности в получении земельных участков и т.д.;

- ограничения ввоза-вывоза товаров.

Производство феррохрома в Российской Федерации характеризуется ориентацией на экспортные поставки и повышение конкурентоспособности на мировом рынке. Ограниченность природных ресурсов (хромовой руды) отражается на состоянии конкуренции на рынке феррохрома. Хозяйствующие субъекты не имеют возможности приобретать сырье для производства феррохрома в рыночных условиях ввиду:

- отсутствия предложения хромовой руды в Российской Федерации;

- роста себестоимости феррохрома при использовании импортного сырья.

Поскольку осуществление сделки по приобретению ОАО «Челябинский электрометаллургический комбинат» 100% акций ОАО «Серовский завод ферросплавов» может привести к ограничению конкуренции на рынках феррохрома, ФАС России согласовала данную сделку при условии исполнения

предписания. Предписание определяет верхний предел установления цен на феррохром для российских покупателей, содержит требование разработки и согласования торгово-сбытовой политики ОАО «ЧЭМК» с ФАС России и иные требования по недопущению ограничения конкуренции.

#### ***4.5.3. Рынок ферросилиция в Российской Федерации***

Анализ состояния конкуренции на рынке ферросилиция проводится в рамках рассмотрения ходатайств ОАО «Челябинский электрометаллургический комбинат» о приобретении 100% голосующих акций ОАО «Серовский завод ферросплавов» и 100% голосующих акций ОАО «Сарановская шахта «Рудная». Временной интервал исследования рынка - с 01.01.2012 г. по 31.03.2014 г.

Ферросилиций - легирующий сплав железа и кремния с содержанием кремния от 8 до 95%, применяется в качестве раскисляющих и легирующих добавок для выплавки электротехнических, рессорно-пружинных, коррозионно- и жаростойких сталей, а также конструкционных и инструментальных сталей, легирования и модифицирования чугуна. Обычно в сталях содержится 0,12-0,35% ферросилиция, а в высоколегированных сталях - до 3%.

С технологической точки зрения любую марку ферросилиция можно полностью или частично заменить другой. Принцип замены - чем ниже марка ферросилиция (меньше содержание кремния), тем меньше возможная степень замещения. Например, ферросилиций ФС25 можно полностью заменить ферросилицием ФС45, а вот наоборот - не всегда. Установлено, что различные марки ферросилиция являются обособленными рынками, продуктовыми границами которых являются ферросилиций ФС20, ферросилиций ФС25, ферросилиций ФС45, ферросилиций ФС50, ферросилиций ФС65, ферросилиций ФС70A11, ферросилиций ФС70 и ФС75, ферросилиций ФС90.

В рамках определения географических границ товарного рынка проведен анализ структуры товаропотоков, который показал следующее.

1) Для производства стали отечественные потребители закупают и используют только ферросилиций марок ФС25, ФС45, ФС65, ФС70, ФС75. Рынки ферросилиция марок ФС20 и ФС90 в Российской Федерации отсутствуют.

2) Спрос отечественных потребителей на марки ферросилиция с высоким содержанием кремния (ФС70, ФС75) традиционно удовлетворялся за счет импорта (основной поставщик - норвежская группа компаний «Elkem», 99,9% импорта). Начиная с 2013 г. объем импорта ферросилиция снижается в связи с улучшением качества аналогичной отечественной продукции. Так, по данным ФТС России, импорт ферросилиция марок ФС70 и ФС75 составил: в 2012 г. – 58%, в 2013 г. – 9%, в 2014 г. – 8%.

3) Внутреннее производство ферросилиция с более низким содержанием кремния (ФС25-65) полностью удовлетворяет потребности потребителей. По данным ФТС России, импорт ферросилиция марок ФС25, ФС45, ФС65 в 2012-2014 гг. составил 0-1%.

Таким образом, географическими границами рынков ферросилиция ФС25, ФС45, ФС65, ФС70 и ФС75 являются границы Российской Федерации.

В состав хозяйствующих субъектов, действующих на рынке ферросилиция, входят: ОАО «Челябинский электрометаллургический комбинат» (г. Челябинск), ОАО «Кузнецкие ферросплавы» (г. Новокузнецк, входит в одну группу лиц с ОАО «ЧЭМК»), ОАО «Серовский завод ферросплавов» (г. Серов, Свердловская обл.), ООО «Братский завод ферросплавов» (г. Братск, Иркутская обл.), ООО «Металекс» (г. Новотроицк, Оренбургская обл.).

Основными потребителями ферросилиция различных марок на территории Российской Федерации являются производители стали, чугуна, проката: группа лиц ОАО «Мечел», ОАО «ММК» (г. Магнитогорск), группа лиц «Евраз-Холдинг» (Нижнетагильский металлургический комбинат и Западно-Сибирский металлургический комбинат), ЗАО «ВМК «Красный Октябрь» (г. Волгоград), ОАО «УГМК» (г. Верхняя Пышма, Свердловская обл.), группа лиц «Металлоинвест», группа лиц ОАО «Северсталь», ОАО «НЛМК» (г. Липецк) и другие металлургические компании.

Доли хозяйствующих субъектов, действующих на рынке ферросилиция ФС70-75 на протяжении 2012-2014 гг. существенно варьировались; порядок ранжирования хозяйствующих субъектов претерпевал изменения. С учетом изложенного, нельзя сделать вывод о наличии доминирующего положения какой-либо компании или группы компаний на рынке ферросилиция ФС70-75.

Совокупная доля двух основных участников на рынке ферросилиция ФС65 в 2012-2014 гг.: ОАО «БЗФ» и группа лиц в составе ОАО «ЧЭМК» и ОАО «Кузнецкие ферросплавы» составила 83%, 88% и 80% соответственно, они совместно занимают доминирующее положение на рынке ферросилиция ФС65.

Доля группы лиц в составе ОАО «ЧЭМК» и ОАО «Кузнецкие ферросплавы» на рынке ферросилиция ФС45 на протяжении 2012-2014 гг. варьировалась от 34% до 67%; порядок ранжирования хозяйствующих субъектов претерпевал изменения. С учетом изложенного, нельзя сделать вывод о наличии на рынке ферросилиция ФС45 доминирующего положения какой-либо компании.

ОАО «ЧЭМК» занимает доминирующее положение на рынке ферросилиция ФС25. Значения коэффициента CR и индекса НИИ (см. таблицу 4.22) указывают на то, что рынки ферросилиция в Российской Федерации являются высококонцентрированными рынками.

Таблица 4.22.

2012 г.		2013 г.		2014 г.	
CR <sub>2</sub>	НИИ	CR <sub>2</sub>	НИИ	CR <sub>2</sub>	НИИ
<b>ФС70-ФС75</b>					
-	-	89%	4973	85%	3697
<b>ФС65</b>					
83%	3546	88%	3785	80%	3922
<b>ФС45</b>					
72%	3242	74%	4813	77%	2756
<b>ФС25</b>					
100%	5162	100%	7178	-	-

К барьерам входа на рынки ферросилиция относятся следующие ограничения экономического характера:

- необходимость осуществления значительных первоначальных капитальных вложений при длительных сроках окупаемости этих вложений;
- издержки выхода с рынка, включающие инвестиции, которые невозможно возместить при прекращении хозяйственной деятельности;
- издержки получения доступа к необходимым ресурсам - отсутствие доступа потенциальных участников к ресурсам, предложение которых ограничено и которые распределены между хозяйствующими субъектами, действующими на рассматриваемом рынке.

Наличие среди действующих на рынках ферросилиция вертикально-интегрированных хозяйствующих субъектов также приводит к созданию дополнительных барьеров входа на рынок для его потенциальных участников.

К административным ограничениям входа на данный рынок относятся:

- оформление разрешительных документов, экологические ограничения, трудности в получении земельных участков и т.д.;
- ограничения ввоза-вывоза товаров.

Производство ферросилиция в Российской Федерации характеризуется ориентацией на экспортные поставки и повышение конкурентоспособности на мировом рынке. Фактором, способствующим ограничению конкуренции на рассматриваемом товарном рынке, является наличие малого числа крупных производителей (в установленных географических границах), полностью удовлетворяющих внутренний спрос на данную продукцию.

Поскольку осуществление сделки по приобретению ОАО «Челябинский электрометаллургический комбинат» 100% акций ОАО «Серовский завод ферросплавов» может привести к ограничению конкуренции на рынках ферросилиция, ФАС России согласовала данную сделку при условии исполнения предписания. Предписание определяет верхний предел установления цен на ферросилиций для российских покупателей, содержит требование разработки и согласования торгово-сбытовой политики ОАО «ЧЭМК» с ФАС России и иные требования по недопущению ограничения конкуренции.

#### ***4.5.4. Рынок шеелитового вольфрамового концентрата в Российской Федерации***

Анализ рынка шеелитового вольфрамового концентрата проведен в рамках рассмотрения дела, возбужденного в отношении ОАО «ГРК «АИР» по результатам рассмотрения заявлений ЗАО «Компания «ВОЛЬФРАМ» и ОАО «Гидрометаллург» о наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства путем злоупотребления доминирующим положением на рынке шеелитового вольфрамового концентрата КШ-4. Временной интервал исследования – с 01.01.2013 по 30.11.2014.

Шеелитовый вольфрамовый концентрат 4 сорта – разновидность вольфрамового концентрата, который получается путем обогащения вольфрамсодержащей руды шеелита, и представляет собой измельченный рудный материал, содержащий повышенное содержание (более 50%) полезного вещества — ангидрида вольфрама.

При обогащении вольфрамсодержащих руд на территории Российской Федерации, выделяются следующие марки (виды) вольфрамовых концентратов:

1) концентрат вольфрамитолюбнеритовый (КВГ), который может быть высшего и 1 сорта, используемых для производства ферровольфрама и вольфрамового ангидрида для твердых сплавов; 2 и 3 сорта, используемых только для производства ферровольфрама;

2) концентрат вольфрамитолюбнеритовый (кислотный) (КВГ (К)) высшего и первого сорта, используемых для производства вольфрамовой кислоты;

3) концентрат вольфрамитолюбнеритовый (твердосплавный) (КВГ (Т)) – используется для производства вольфрамового ангидрида для твердых сплавов;

4) концентрат вольфрамовый любнеритовый флотационный (КВГФ) может быть 1 и 2 сорта, используемых для производства вольфрамового ангидрида для твердых сплавов;

5) концентрат шеелитовый (КШ) – может быть 1 сорта, используемого для производства ферровольфрама, 2, 3, 4 сорта и твердосплавный (КШ (Т)), используемых для производства вольфрамового ангидрида для твердых сплавов;

6) концентрат молибденошеелитовый (КМШ) – может быть 1, 2 и 3 сорта, используется для производства ферровольфрама.

В результате анализа сведений, представленных потребителями шеелитового концентрата, установлено, что содержание чистого вещества ( $WO_3$ ) не является определяющим фактором при выборе поставщика сырья для производства готовой продукции (триоксида вольфрама, твердых сплавов). Содержание чистого вещества влияет на цену товара, но не на возможность его использования в производстве. Так, покупатели шеелитового концентрата на протяжении 2013-2014 гг. также закупали вольфрамсодержащие отходы (вторичное сырье), с апреля 2014 г. - вольфрамат натрия.

С учетом технологических особенностей переработки, а также особенностей рыночной конъюнктуры определены продуктовые границы товарного рынка, в которые входят следующие виды продукции:

- в 2013 году - шеелитовый концентрат КШ-1, КШ-2, КШ-3, КШ-4; вольфрамитовый концентрат КВГ, КВГ(Т), КВГФ; вольфрамсодержащие отходы (лом) (ВК, ТК, ВН, ВНЖ, ВНМ, ВД, ВТ и пр.)

- в 2014 году - шеелитовый концентрат КШ-1, КШ-2, КШ-3, КШ-4; вольфрамитовый концентрат КВГ, КВГ(Т), КВГФ; вольфрамсодержащие отходы (лом) (ВК, ТК, ВН, ВНЖ, ВНМ, ВД, ВТ и пр.); вольфрамат натрия.

Установлено, что в 2013 г. импорт составил 0,92% всего вольфрамового концентрата, реализованного на территории Российской Федерации в 2013 году. В 2014 году в связи с изменившейся конъюнктурой рынка (появлением на

мировом рынке поставщика пригодного для переработки и сравнимого по цене (с учетом всех расходов) сырья, резко возросла доля импорта на товарном рынке вольфрамового концентрата за счет ввоза вольфрамата натрия из Вьетнама. Доля импорта в 2014 году составила 29,04% от общего объема вольфрамового концентрата, реализованного на территории Российской Федерации.

Таким образом, географические границы рассматриваемого товарного рынка определены как: в 2013 году – территория Российской Федерации, в 2014 году – территория Российской Федерации и Вьетнама.

В состав хозяйствующих субъектов, действующих на рынке вольфрамового концентрата на территории РФ, входят: ОАО «Горнорудная компания «АИР» (пгт. Восток, Приморский край), филиал КГУП «Примтеплоэнерго» Лермонтовский ГОК (г. Владивосток), ЗАО «Новоорловский ГОК» (Забайкальский край), ООО «Старательская артель «КВАРЦ» (Забайкальский край), ЗАО «Закаменск» (Республика Бурятия), а также поставщики вольфрамсодержащего лома.

Основными потребителями вольфрамового концентрата на территории Российской Федерации являются: ОАО «Гидрометаллург» (г. Нальчик), ОАО «Кировградский завод твердых сплавов» (Свердловская область).

Доли основных хозяйствующих субъектов, действующих на рынке вольфрамового концентрата на территории Российской Федерации (по объему продукции, потребленной на территории РФ) приведены в таблице 4.23.

Таблица 4.23.

Хозяйствующий субъект	2013 г., доля, %	2014 г., доля, %
ОАО «Горнорудная компания «АИР»	17,48%	1,94%
Лермонтовский ГОК	30,74%	30,92%
ЗАО "Новоорловский ГОК"	14,60%	23,32%
ЗАО "Закаменск"	2,21%	0,28%
ООО "Старательская артель "Кварц"	5,48%	7,43%

При определении уровня концентрации рынка вольфрамового концентрата в 2013 году показатели составили:  $CR_5 = 75,29\%$ ,  $HHI = 1542,549$ . Определить уровень концентрации на рынке вольфрамового концентрата в 2014 году не представляется возможным ввиду отсутствия сведений о реализации и потреблении указанной продукции предприятиями, находящимися на территории Вьетнама.

К барьерам входа на рынок вольфрамового концентрата в части первичного сырья относятся следующие ограничения экономического характера:

- необходимость осуществления значительных первоначальных капитальных вложений при длительных сроках окупаемости этих вложений;
- издержки выхода с рынка, включающие инвестиции, которые невозможно возместить при прекращении хозяйственной деятельности;
- издержки получения доступа к необходимым ресурсам - отсутствие доступа потенциальных участников к ресурсам, предложение которых ограничено

и которые распределены между хозяйствующими субъектами, действующими на рассматриваемом рынке;

- широкий разброс запасов вольфрама по территории Российской Федерации: в зависимости от удаленности крупнейшего потребителя транспортные расходы в разной степени влияют на рентабельность производства;

- крайне малый круг участников рынка сбыта готовой продукции: наличие на рынке вольфрамового концентрата покупателя-монополиста может стать причиной изначально убыточной деятельности и некупаемости вложений в разработку месторождений;

К барьерам входа на рынок вольфрамового концентрата в части вторичного сырья относятся следующие ограничения экономического характера:

- невозможность прогнозирования сбора вольфрамсодержащих отходов и их дальнейшей реализации.

К административным ограничениям входа на данный рынок относятся:

- необходимость получения лицензии на право пользования месторождениями полезных ископаемых, оформление разрешительных документов, экологические ограничения, трудности в получении земельных участков и т.д.;

- ограничения ввоза-вывоза товаров.

Анализ существующих экономических и иных барьеров входа на рынок вольфрамового концентрата с точки зрения возможности хозяйствующих субъектов, действующих на рассматриваемом рынке, расширить свои производственные мощности, а также возможности потенциального продавца стать полноценным участником рынка, соотношение первоначальных затрат, существующего спроса, предложения и сроков окупаемости капитальных вложений позволяет сделать вывод о том, что барьеры входа на рынок вольфрамового концентрата являются высокими и труднопреодолимыми.

Фактором, способствующим ограничению конкуренции на рассматриваемом товарном рынке, является наличие малого числа как хозяйствующих субъектов-производителей первичного сырья, так и хозяйствующих субъектов-покупателей готовой продукции. На сегодняшний день, в условиях отсутствия гарантий выкупа готовой продукции хозяйствующими субъектами на внутреннем рынке (и невыгодных условиях экспорта товара в рамках текущего тарифно-таможенного регулирования) входение на рынок вольфрамового концентрата (разработки новых месторождений) сопряжено с высокими рисками убыточности хозяйственной деятельности и некупаемости первоначальных и последующих инвестиций.

Состояние конкурентной среды на рынке вольфрамового концентрата в Российской Федерации напрямую зависит от поведения участников данного рынка, а также наличия предложения товара на внешнем рынке. При отсутствии предложения вольфрамового концентрата или его товаров-заменителей на внешнем рынке, а также в случае отсутствия объемов вторичного сырья на товарном рынке, хозяйствующие субъекты, действующие на рынке

вольфрамового концентрата в границах Российской Федерации, имеют возможность воздействовать на общие условия обращения товара на рынке.

#### 4.5.5. Рынок авиационных труб (ОСТ 1-90038-88 и ТУ 1-92-90-84)

Анализ состояния конкуренции на рынке труб, изготавливаемых по ОСТ 1-90038-88 и ТУ 1-92-90-84, проводился в рамках рассмотрения заявления ОАО «ГАК «Оборонпромкомплекс» о включении ЗАО «АМР» в реестр хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара более чем 35%. Временной интервал исследования - с января 2011 г. по сентябрь 2013 г. Географические границы рынка - территория Российской Федерации.

Трубы авиационные определенных марок сплавов и типоразмеров, изготавливаемые по ОСТ 1-90038-88 и ТУ 1-92-90-84, следует рассматривать как обособленные рынки со следующими продуктовыми границами:

1. Трубы авиационные из алюминиевых сплавов марок Д1, Д16, Д16ч, производимые по ОСТ 1-90038-88.
2. Трубы авиационные из алюминиевых сплавов марок АМг2, АМг3, производимые по ОСТ 1-90038-88.
3. Трубы авиационные из алюминиевых сплавов марок АМг2, АМг3.
4. Трубы авиационные, производимые по ТУ 1-92-90-84.

На российском рынке присутствует два производителя труб авиационных ЗАО «АМР» (г. Белая Калитва, Ростовская обл.) и ОАО «СМК» (г. Ступино, Московская обл.). Основными потребителями труб авиационных являются предприятия-изготовители авиационной техники (самолеты, вертолеты) и других летательных аппаратов - ОАО «Роствертол», ОАО «Корпорация «Иркут», ОАО «ВАСО», ОАО «РСК «МиГ», ОАО «Компания «Сухой» и др.

Таблица 4.24.

#### Доли хозяйствующих субъектов на рынках труб

Наименование предприятия	Доля на рынке в РФ		
	2011 г.	2012 г.	2013 г.
трубы авиационные из сплавов марок Д16, Д16ч, производимых по ОСТ 1-90038-88			
ЗАО «АМР»	100%	100 %	100 %
трубы авиационные из сплавов марок АМг2, АМг3, производимых по ОСТ 1-90038-88			
ЗАО «АМР»	100%	93,32%	74,33%
ОАО «СМК»	0%	6,68%	25,67%
трубы авиационные из алюминиевых сплавов марок АМг2, АМг3			
ЗАО «АМР»	100%	100 %	100 %
трубы авиационные, производимые по ТУ 1-92-90-84			
ЗАО «АМР»	100%	100 %	100 %



Доступ на рынки труб авиационных затруднен по следующим причинам:

1. Основным барьером входа на рынок Труб авиационных является необходимость осуществления значительных первоначальных капитальных вложений при длительных сроках окупаемости этих вложений.

2. Для потенциальных участников рынков труб авиационных существуют следующие барьеры для входа на рынки:

- ограничен доступ к технологическим ресурсам, необходимым для производства труб авиационных;

- существует минимальная технологическая норма принятия заказа к производству.

Проведённый анализ показал следующее:

1. Рынки труб авиационных в Российской Федерации являются рынками с высоким уровнем концентрации, на которых действует хозяйствующий субъект (ЗАО «АМР»), занимающий доминирующее положение на рынках труб авиационных:

- из сплавов марок Д16, Д16ч, производимых по ОСТ 1-90038-88;

- из алюминиевых сплавов марок АМг2, АМг3, производимых ЗАО «АМР» и ОАО «СМК» по ОСТ 1-90038-88;

- из алюминиевых сплавов марок АМг2, АМг3, производимых ЗАО «АМР» по ОСТ 1-90038-88;

- производимых по ТУ 1-92-90-84.

В то же время у потребителей отсутствуют возможности закупки рассматриваемых товаров за пределами Российской Федерации.

2. Рынки труб авиационных характеризуются наличием значительных экономических барьеров, препятствующих входу на рынок новых субъектов.

#### ***4.5.7. Рынок цемента в Крымском федеральном округе***

Анализ состояния конкуренции проводился в рамках рассмотрения дела, возбужденного в отношении АО «Бахчисарайский комбинат «Стройиндустрия» (г. Бахчисарай, Республика Крым) по признакам нарушения пункта 1 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции). Временной интервал исследования - с апреля 2014 по сентябрь 2014 года (после референдума о статусе Крыма, проведенного в марте 2014 года).

Продуктовыми границами рынка является цемент в целом. Географическими границами является территория Крымского федерального округа. Единственным производителем цемента на территории Крымского федерального округа является АО «Бахчисарайский комбинат «Стройиндустрия».

В период с апреля 2014 г. по сентябрь 2014 г. поставки цемента на территорию Крымского федерального округа осуществляли следующие

российские компании-производители цемента: ЗАО «Евроцемент групп», ОАО «Новоросцемент», ОАО «Верхнебаканский цементный завод». Кроме того, в рассматриваемый период на территорию Крымского федерального округа осуществлялись поставки цемента из Украины в незначительном объеме.

Потребителями цемента являются: предприятия, изготавливающие сборные железобетонные конструкции и изделия, предприятия, изготавливающие товарный бетон, строительный раствор, асбестоцементные изделия, домостроительные комбинаты, строительные организации и население.

Таблица 4.25.

Наименование предприятия	Апрель 2014 - Сентябрь 2014
	Доля на рынке КФО, в %
АО «Бахчисарайский комбинат «Стройиндустрия»	88,4%
Импорт из Украины*	1,3%
Объем ввоза из других регионов России**	10,3%
Всего	100,0%

\*По данным ГП «Крымские железные дороги».

\*\* По данным российских компаний-производителей цемента.

Барьеры входа на товарный рынок:

1. Необходимость осуществления значительных первоначальных капитальных вложений при длительных сроках окупаемости этих вложений.

2. Высокие транспортные расходы на доставку цемента в Крымский федеральный округ с других территорий (ввиду сложностей с транспортным сообщением между Крымским федеральным округом и другими регионами Российской Федерации, а также с Украиной).

3. На территории Российской Федерации действует ввозная таможенная пошлина на цемент в размере 3%.

Рынок цемента в границах Крымского федерального округа относится к рынкам с высоким уровнем концентрации, на котором действует хозяйствующий субъект, занимающий доминирующее положение – ЧАО «Бахчисарайский комбинат «Стройиндустрия», характеризуется значительными барьерами, которые являются факторами и обстоятельствами экономического характера, создающими препятствия для входа новых хозяйствующих субъектов.

#### ***4.6. Рынок реализации серы твердой***

Цель исследования – проведение анализа конкурентной среды на рынке серы твердой газовой, установление долей хозяйствующих субъектов – участников данного рынка. В качестве источников информации использовались данные, полученные от федеральных органов исполнительной власти (Росстат и ФТС России) и хозяйствующих субъектов – производителей и потребителей серы твердой газовой. Временной интервал исследования рынка - 2012-2014 гг.

Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности выделяет серу газовую комовую и гранулированную в отдельные

виды. При этом, классификатор Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности серу твердую газовую в отдельные виды не выделяет.

При проведении настоящего анализа рассматривался товар – сера твердая газовая (гранулированная и комовая). Указанный вид серы является видом газовой серы, наряду с серой жидкой. Газовая сера выпускается в качестве попутного продукта в газодобывающей, металлургической и нефтеперерабатывающей промышленности. На газоперерабатывающих заводах производятся основной объем газовой серы (92% от всего выпуска).

Основным потребителем газовой серы является химическая промышленность, в которой она используется для производства преимущественно серной кислоты, а также минеральных удобрений, красителей, искусственного волокна, синтетического каучука, пластмасс.

Кроме того, сера используется в целлюлозно-бумажной промышленности для отбеливания бумаги, в фармацевтической промышленности, резинотехнической отрасли (в качестве наполнителя), для производства минеральных удобрений и в прочих производствах.

Таким образом, рассматриваемый товар является многофункциональным, предназначенным для профессионального использования.

Согласно нормам ГОСТ 127.1-93 твердую серу транспортируют насыпью в полувагонах с нижними люками, а также автомобильным и водным транспортом. По согласованию с потребителем допускается транспортировать серу в крытых вагонах. Двери вагонов должны быть закрыты предохранительными щитами.

Транспортировка и хранение твердой серы не требует особых условий. Твердую серу хранят под навесом или на открытых площадках. Во избежание загрязнения серы площадки должны быть обеспечены переливной канализацией.

Жидкую серу транспортируют в специальных железнодорожных цистернах с обогревом, применяемых только для перевозки жидкой серы. Транспортирование осуществляют в соответствии с инструкцией по эксплуатации и техническому обслуживанию железнодорожных цистерн.

Жидкую серу хранят в специальных изолированных емкостях, оснащенных обогревательными устройствами и устройствами для перекачки, а также измерительными приборами и вытяжными трубами. Таким образом, для использования в производстве жидкой серы требуется специализированный подвижной (железнодорожный) состав, а также предназначенная только для жидкой серы инфраструктура для приемки и хранения.

Исходя из различного агрегатного состояния, а также проведенного опроса потребителей сера жидкая не может являться заменителем серы твердой (комовой или гранулированной), поскольку для использования в производстве жидкой серы требуется специализированный подвижной (железнодорожный) состав, а также предназначенная только для жидкой серы инфраструктура для ее приемки и хранения. Предприятия, ориентированные исключительно на использование в производстве комовой или гранулированной серы, приемку жидкой серы осуществлять не могут.

Вместе с тем, комовая и гранулированная сера имеют различия в потребительских свойствах, а именно, при транспортировке комовая сера подвержена возгоранию. Также она в 6 раз более гигроскопична, чем гранулированная сера и подвержена слеживанию. Гранулированная сера имеет ряд потребительских преимуществ над комовой серой, а именно: безопасность при транспортировке и хранении, легко дозируется, и имеет более длительные сроки хранения.

Проведенный ФАС России опрос показал, что, несмотря на имеющиеся отличия в характеристиках серы комовой и гранулированной, потребители готовы заменить один товар другим в производственных целях, что указывает на взаимозаменяемость данных товаров.

Учитывая функциональное назначение серы твердой газовой, качественные и технические характеристики, сферы ее применения, можно сделать вывод об отсутствии товаров-заменителей серы твердой газовой.

Таким образом, товарными границам рассматриваемого рынка является сера твердая газовая (комовая и гранулированная).

В связи с отсутствием ограничений по доставке серы твердой специальным подвижным составом, ее транспортировка возможна в пределах всей сети российских железных дорог. Таким образом, географическими границами рассматриваемого товарного рынка является территория Российской Федерации.

Производство серы твердой газовой на территории России в 2012-2014 гг. осуществлялось 23 хозяйствующими субъектами, указанными в Таблице 4.26.

Таблица 4.26.

## Производители серы твердой газовой на территории Российской Федерации

Наименование х/с	Регион местонахождения
<i>ГК «ГАЗПРОМ», в т.ч.:</i> ООО «Газпром добыча Астрахань» ООО «Газпром добыча Оренбург» ОАО «Газпромнефть-ОНПЗ» ОАО «Газпромнефть-МНПЗ»	Астраханская обл. Оренбургская обл. Омская обл. Московская обл.
<i>ГК «Роснефть», в т.ч.:</i> ОАО «Куйбышевский НПЗ» ЗАО «Нефтегорский ГПЗ» ЗАО «Отраденский ГПЗ» ОАО «Ачинский НПЗ» ООО «РН-Комсомольский НПЗ»	Самарская обл. Самарская обл. Самарская обл. Красноярский край Хабаровский край
<i>ГК «Лукойл», в т.ч.:</i> ООО «Лукойл-Ухтанефтепереработка» ООО «Лукойл-Нижегороднефтеоргсинтез» ООО «Лукойл - Пермнефтеоргсинтез» ООО «Лукойл-Волгограднефтепереработка»	Республика Коми Нижегородская обл. Пермский край Волгоградская обл.
ОАО АНК «Башнефть»	Республика Башкортостан

ОАО «Орскнефтеоргсинтез»	Оренбургская обл.
ООО «КИНЕФ»	Ленинградская обл.
ОАО «ТАИФ-НК»	Республика Татарстан

Согласно данным Росстата, совокупный объем производства и реализации с учетом импорта/экспорта серы твердой газовой на территории Российской Федерации в 2012 – 2013 гг. и I квартале 2014 года составил:

Таблица 4.27.

(тонн)	2012 год	2013 год	И кв. 2014 года
Производство	4 426 234	4 295 764	1 163 104 <sup>55</sup>
Реализация	947 956	555 374	149 812

При этом доли, занимаемые основными участниками рассматриваемого рынка, распределены следующим образом:

Таблица 4.28.

Наименование х/с	Доля на рынке		
	2012 год	2013 год	И кв. 2014 года
<i>Производство</i>			
ГК «Газпром»	90,4%	89,18%	89,1%
ОАО АНК «Башнефть»	4,59%	5,12%	5,07%
ГК «Лукойл»	2,63%	3,36%	3,2%
ГК «Роснефть»	1,16%	1,27%	1,33%
ОАО «ТАИФ-НК»	0,73%	0,71%	0,68%
ООО «КИНЕФ»	0,39%	0,27%	0,54%
ОАО «Орскнефтеоргсинтез»	0,1%	0,1%	0,08%
<i>Реализация</i>			
ГК «Газпром»	62,43%	57,13%	55,76%
ОАО АНК «Башнефть»	14,84%	26,97%	25,17%
ОАО НК «Роснефть»	5,62%	9,3%	9,14%
ГК «Лукойл»	0,95%	3,38%	5,16%
ООО «КИНЕФ»	1,76%	2,11%	4,01%
ЗАО «Фортеинвест»	0,49%	0,82%	0,56%
ОАО «ТАИФ-НК»	0,26%	0,28%	0,15%
Импорт	13,64%	0,01%	0,05%

Крупнейшим производителем серы твердой газовой на территории Российской Федерации является группа компаний «Газпром» в составе ООО «Газпром добыча Астрахань», ООО «Газпромнефть-ОНПЗ», ОАО «Газпромнефть-МНПЗ». Необходимо отметить, что при производстве ООО «Газпром добыча Астрахань» серы твердой газовой собственником наибольшего

<sup>55</sup> Сведения об объемах производства серы твердой газовой в I квартале 2014 года представлены только на основе данных хозяйствующих субъектов, поскольку Росстатом информация об объемах производства в разбивке по кварталам за 2014 год не представлена.

объема произведенного товара является ОАО «Газпром», реализующее практически весь объем продукции на экспорт.

Также, по давальческой схеме производство серы твердой газовой осуществляют все предприятия группы компаний «Роснефть» (ОАО «Куйбышевский НПЗ», ЗАО «Отраденский ГПЗ», ОАО «Ачинский НПЗ», ООО «РН-Комсомольский НПЗ», ОАО «Саратовский НПЗ»), где собственником товара является ОАО «НК «Роснефть» и ОАО «Орскнефтеоргсинтез», где давальцем и собственником продукции является ЗАО «Фортеинвест»<sup>56</sup>.

Исходя из данных, представленных в Таблице № 3, можно сделать вывод, что за период с января 2012 года по апрель 2014 года общее состояние рынка было стабильным. Наибольшую долю на рынке серы твердой газовой с совокупной долей в размере более 50% занимает группа лиц в составе ОАО «Газпром». За исследуемый период доля группы лиц в составе ОАО «Газпром» не изменялась более чем на 10%.

Показатели уровня концентрации рынка серы твердой газовой представлены в таблице 4.28.

Таблица 4.28.

Показатель	2012 г.	2013 г.	I кв. 2014 г.
Коэффициент рыночной концентрации CR <sub>3</sub>	82,89	93,4	90,07
Индекс Герфиндаля-Гиршмана HHI <sub>4</sub>	4340	4094	3869

Указанные показатели характеризуют рынок серы твердой газовой в определенных продуктовых границах как высококонцентрированный с неразвитой конкурентной средой.

Возможность доступа на рынок серы твердой газовой новых конкурентов ограничена высокими барьерами входа на рынок. Основными барьерами входа на рынок являются:

- наличие высоких экономических ограничений. В настоящее время в Российской Федерации выпускается только газовая сера в качестве попутного продукта в газодобывающей и нефтеперерабатывающей промышленности. Для организации производства серы необходимо наличие высоко капиталоемкого производства в указанных секторах экономики;

- лицензирование разработки недр осуществляющееся на конкурсной основе, проводимой государством.

Также необходимо отметить, что в настоящее время российский рынок серы твердой газовой полностью обеспечивается внутренними производителями, а большая часть объемов произведенного российского товара экспортируется в связи с насыщенностью внутреннего рынка. Крупнейшим производителем серы твердой газовой – группой лиц в составе ОАО «Газпром» неоднократно нарушалось антимонопольное законодательство на данном товарном рынке.

<sup>56</sup>Входят ли ЗАО «Фортеинвест» и ОАО «Орскнефтеоргсинтез» в одну группу лиц в ходе проведения настоящего анализа не установлено.

Рассматриваемый товарный рынок серы твердой газовой в границах Российской Федерации в исследуемый период времени являлся высококонцентрированным с неразвитой конкуренцией. При этом барьеры входа на рынок серы твердой газовой, ограниченный круг хозяйствующих субъектов, осуществляющих добычу газа на территории Российской Федерации, а также наличие у производителей возможности удовлетворить внутренний спрос ограничивает возможности появления новых производителей.

Доминирующее положение на данном товарном рынке занимает группа лиц в составе ОАО «Газпром» с совокупной долей более 50%.

С целью недопущения ограничения конкуренции особое внимание на данном товарном рынке необходимо уделять контролю процессов ценообразования на данный товар.

## 5. Развитие конкуренции на отдельных товарных рынках

### *5.1. Рынок средств криптографической защиты информации, используемым в тахографах и контрольно-кассовой технике*

В настоящее время, основной проблемой функционирования рынков средств криптографической защиты информации, используемым в тахографах и контрольно-кассовой технике (далее – СКЗИ) для контрольно-кассовой техники и тахографов Российской Федерации является наличие высокого административного барьера входа на него. Так, с 2004 года по настоящее время сертификат СКЗИ ККТ получен только одним хозяйствующим субъектам. На рынке СКЗИ тахографов аналогичная ситуация с 2013 года.

По мнению ФАС России, требование об обязательном наличии сертификата ФСБ России при изготовлении средств криптографической защиты информации для тахографов и контрольно-кассовой техники носит избыточный характер, поскольку:

- требование о наличии сертификата на производимую продукцию, создает для хозяйствующих субъектов существенный административный барьер входа на рынок;

- сертификация для такого типа устройств должна быть исключительно добровольной, допуская при этом применение любых технических и программных решений и технологий в рамках компетенции лицензиатов, в том числе и импортных, которые отвечают поставленным уполномоченным органом исполнительной власти задачам.

По результатам анализа нормативных правовых актов Российской Федерации, ФАС России также установлено, что в них не содержатся требования об обязательности сертификации СКЗИ ККТ и программного модуля проверки значений КПК (криптографический проверочный код) в органах ФСБ России, а также требований об обязательном использовании в составе ККТ СКЗИ, имеющих сертификат ФСБ России.

Согласно положениям приказа ФСБ России от 09.02.2005 № 66 «Об утверждении Положения о разработке, производстве, реализации и эксплуатации шифровальных (криптографических) средств защиты информации» (далее - Положение ПКЗ-2005), для СКЗИ ККТ, как для средств криптографической защиты информации не подлежащей обязательной защите в соответствии с законодательством Российской Федерации, установлен не обязательный, а добровольный порядок сертификации.

При этом, Постановление Правительства № 313 в отдельных случаях (пункт 3) позволяет разрабатывать и производить криптографические средства защиты информации, в том числе СКЗИ ККТ, без наличия лицензии.

В случае, если хозяйствующий субъект, имеющий соответствующую лицензию, разрабатывает, производит и распространяет СКЗИ, не предназначенные для защиты конфиденциальной информации или информации



содержащей государственную тайну (либо не имеющие лицензии в случаях предусмотренных пунктом 3 Постановления Правительства № 313), статус которой и требования по защите которой, установлены отдельными нормативными правовыми актами Российской Федерации, Положение ПКЗ 2005 предусматривает добровольный порядок руководства содержащимися в нем правилами.

Таким образом, действующее законодательство Российской Федерации не содержит положений, обязывающих производителей СКЗИ ККТ в обязательном порядке получать сертификат ФСБ России на продукцию, а также положений, касающихся технических особенностей производства СКЗИ ККТ. Для развития конкуренции и снижения стоимости СКЗИ ККТ и тахографов, необходимо исключить необходимость обязательного получения сертификата ФСБ России.

## ***5.2. Проблемы формирования рынка услуг в сфере ветеринарии***

В настоящее время оформление и выдача ветеринарных сопроводительных документов (ветеринарная сертификация) на продукцию, обращающуюся на территории Российской Федерации, а также предшествующие оформлению указанных документов такие услуги как ветеринарно-санитарная экспертиза, лабораторные исследования осуществляются учреждениями, подведомственными ветеринарным службам субъектов Российской Федерации, и могут быть получены только на соответствующей территории субъекта Российской Федерации.

Учреждениями, подведомственными ветеринарным службам субъектов Российской Федерации, оформление и выдача ветеринарных сопроводительных документов (сертификатов, свидетельств, справок) осуществляется в соответствии с частью 2 статьи 5 Закона Российской Федерации от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии» и пунктом 1.4. Правил организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов, утвержденных приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации № 422 от 16.11.2006 (далее – Правила № 422).

Согласно действующим Правилам № 422 ветеринарные сопроводительные документы необходимо получать юридическим лицам любой организационно-правовой формы и гражданам, занятым содержанием, ловлей, добычей животных (в том числе птиц, рыб (других гидробионтов), пчел), а также производством, заготовкой, переработкой, перевозкой, хранением и реализацией продукции животного происхождения, кормов и кормовых добавок.

Цены на указанные ветеринарные услуги устанавливаются на уровне субъектов Российской Федерации и могут значительно отличаться друг от друга.

Так, например, в 2013 году стоимость ветеринарного свидетельства формы № 2 в Рязани составила 204 руб., в Санкт-Петербурге – 406 руб., в Московской области (г. Коломна) – 26,8 руб., стоимость ветеринарно-санитарной экспертизы в Московской области (г. Коломна) составила 129 руб./тонну, в Рязани и Санкт-Петербурге плата за аналогичные услуги не взималась.

Кроме того, в субъектах Российской Федерации отсутствует единый подход к отнесению предоставляемых услуг к тому или иному виду услуг, так, например, оформление и выдача ветеринарных сопроводительных документов в одних регионах осуществляется как государственная услуга, в других как платная ветеринарная услуга.

Существующий порядок, связанный с ветеринарной сертификацией, сказывается на издержках хозяйствующих субъектов, оперирующих на рынке товаров, подлежащих ветеринарному контролю, что, в свою очередь, в условиях роста цен в сложившейся экономической ситуации негативно сказывается на ценах на продовольственных рынках Российской Федерации.

Снизить финансовые издержки, которые несет бизнес в связи с оформлением ветеринарных сопроводительных документов, позволит переход на оформление ветеринарных сопроводительных документов в электронном виде на безвозмездной основе.

Безвозмездность оформления и выдачи ветеринарных сопроводительных документов может быть обоснована тем, что данные действия скорее являются составной частью государственного ветеринарного контроля, а не услугой.

18 июля 2014 года в Минюсте России зарегистрирован приказ Минсельхоза России № 281 «Об утверждении Правил организации работы по оформлению ветеринарных сопроводительных документов и Порядка оформления ветеринарных сопроводительных документов в электронном виде», который предусматривает безвозмездность оформления ветеринарных сопроводительных документов в электронном виде.

В соответствии с вышеназванным приказом Минсельхоза России оформление ветеринарных сопроводительных документов в электронном виде должно осуществляться с использованием государственной информационной системы (ГИС).

В свою очередь, государственная информационная система призвана обеспечить прослеживаемость происхождения продукции животного происхождения по всей производственно-сбытовой цепочке, а также доступ к информации о результатах исследований продукции, подлежащей ветеринарному контролю, и выявленных нарушениях. Таким образом, внедрение ГИС позволит создать единую информационную среду в области ветеринарии, способствуя повышению биологической и пищевой безопасности.

Для достижения целей, для которых создается государственная информационная система, в отношении продукции, подвергнутой тепловой или иной обработке, обеспечивающей уничтожение в ней патогенных микроорганизмов и паразитов, и продукции, упакованной в потребительскую или транспортную упаковку, которая исключает контакт такой продукции с внешней средой (продукция низкого уровня ветеринарного риска) предусмотрена электронная ветеринарная сертификация, как и на продукцию более высокого уровня ветеринарного риска.

Вместе с тем, в отношении продукция низкого уровня ветеринарного риска, не требующей предварительного проведения ветеринарно-санитарной экспертизы, под электронной ветеринарной сертификацией понимается внесение в государственную информационную систему информации о полученной/отгруженной продукции (наименование продукции, объем, грузоотправитель, грузополучатель).

Выполнение таких операций может осуществлять не только частный специалист в сфере ветеринарии, но и даже сотрудник организации, осуществляющей отправку (реализацию) подконтрольной продукции.

Также представляется возможным осуществление ветеринарной сертификации частными специалистами в сфере ветеринарии и в отношении подконтрольной продукции умеренного уровня ветеринарного риска.

Однако, действующим российским законодательством не предусмотрена возможность оформления ветеринарных сопроводительных документов лицами, не являющимися сотрудниками учреждений, подведомственных ветеринарным службам субъектов Российской Федерации.

Таким образом, в целях совершенствования контрольно-надзорных и разрешительных государственных функций, не в ущерб безопасности в сфере ветеринарии, а также для эффективного функционирования государственной информационной системы, на законодательном уровне следует предусмотреть возможность оформления ветеринарных сопроводительных документов лицами, не являющимися сотрудниками учреждений, подведомственных ветеринарным службам субъектов Российской Федерации.

Введение в систему ветеринарного контроля частных специалистов позволит снизить нагрузку на государственную ветеринарную службу, а также будет способствовать развитию рынка соответствующих частных специалистов и, соответственно, созданию рабочих мест.

Снижению финансовых издержек хозяйствующих субъектов, связанных с оформлением ветеринарных сопроводительных документов, будет также способствовать формирование рынка ветеринарных услуг, сопутствующих указанному оформлению.

Необходимость развития рынка вышеназванных услуг также обуславливается и тем, что в ситуации, когда оформление ветеринарных сопроводительных документов и предшествующие ему услуги, осуществляются учреждениями, подведомственными ветеринарным службам субъектов Российской Федерации на платной основе, безвозмездность оформления ветеринарных сопроводительных документов неизбежно приведет к увеличению стоимости таких услуг.

Для создания и функционирования рынка частных услуг в области ветеринарии и введения в систему ветеринарного контроля частных специалистов необходимо в законодательном порядке закрепить соответствующие положения.

Разработанный в настоящее время проект федерального закона «О ветеринарии» предусматривает, что такие виды ветеринарной деятельности как

ветеринарная сертификация, ветеринарная экспертиза и ветеринарно-санитарная экспертиза могут осуществляться частными специалистами в сфере ветеринарии.

Кроме того, проект федерального закона «О ветеринарии» содержит положения, закрепляющие возможность проведения лабораторных исследований в сфере ветеринарии аккредитованными в установленном порядке «независимыми» лабораториями (испытательными центрами), не находящимися в ведении государственных органов.

Вместе с тем, указанный законопроект разрабатывается и согласовывается заинтересованными органами власти с 2010 года, так как направлен в целом на совершенствование правового регулирования в сфере ветеринарии и, соответственно, затрагивает большое количество вопросов, требующих тщательной проработки. В связи с изложенным, ФАС России считает целесообразным включить в проект федерального закона № 526047-6 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» при его подготовке ко второму чтению в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации вышеуказанные положения, нашедшие отражение в проекте федерального закона «О ветеринарии» в целях создания рынка ветеринарных услуг и введения в систему ветеринарного контроля частных специалистов.

Для названных целей также в законопроекте необходимо определить группы продукции/товаров, относящихся к тому или иному уровню ветеринарного риска и, соответственно, определить на какие группы продукции/товаров возможно оформление ветеринарных сопроводительных документов частными специалистами/экспертами.

### ***5.3. Развитие конкуренции на рынках финансовых услуг***

#### ***5.3.1. Совершенствование нормативной базы в целях обеспечения конкуренции на рынках финансовых услуг***

***Рынок услуг по размещению денежных средств физических лиц во вклады: исключение из отдельных законодательных актов норм, дающих право привлекать в банковские вклады денежные средства некоторых категорий граждан исключительно банкам, не менее половины акций (долей) в уставном капитале которых принадлежит Российской Федерации***

С 05.11.2014 вступил в силу разработанный ФАС России Федеральный закон от 04.11.2014 № 333-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части исключения положений, устанавливающих преимущества для отдельных хозяйствующих субъектов» (далее — Федеральный закон № 333-ФЗ).

Данный Федеральный закон исключил из части 2 статьи 84 Семейного кодекса Российской Федерации, части 8 статьи 6 Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке

детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» и части 3 статьи 19 Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» нормы, в соответствии с которыми денежные средства названных в этих законодательных актах категорий граждан<sup>57</sup> могут быть размещены только в банках, не менее половины акций (долей) которых принадлежит Российской Федерации.

Единственным ограничением, установленным Федеральным законом № 333-ФЗ для обеспечения сохранности средств данных граждан, является условие о том, что такие средства должны быть в полном объеме застрахованы в системе обязательного страхования вкладов физических лиц<sup>58</sup>.

Принятие Федерального закона № 333-ФЗ имеет высокую социальную значимость, поскольку этим законом названным в нем категориям граждан предоставлено право выбирать банки для размещения в них денежных средств, исходя из собственных соображений, в том числе экономического характера.

Данное событие позволило создать условия для развития конкуренции на рынке услуг по размещению денежных средств граждан во вклады (на счета), исключив необоснованные конкурентные преимущества при привлечении таких средств для банков, не менее половины акций (долей) которых принадлежит Российской Федерации и допустив к конкуренции за эти средства более 800 других банков, участвующих в системе страхования вкладов физических лиц.

Кроме того, банки, не имевшие возможности привлекать во вклады денежные средства рассматриваемых категорий граждан, в результате реализации мероприятия за счет привлечения данных денежных средств во вклады смогут повысить свою ликвидность и увеличить объемы кредитования различных секторов экономики, в том числе, предлагая кредиты с более выгодными условиями.

Увеличение же возможностей других секторов экономики по получению кредитов окажет положительное влияние на функционирование таких секторов экономики и будет способствовать их дальнейшему развитию.

После вступления в силу норм Федерального закона № 333-ФЗ между Банком России и ФАС России по инициативе последнего была достигнута договоренность о направлении Банком России в адрес банков рекомендаций о необходимости осуществления ими контроля за исполнением предусмотренного данным Федеральным законом ограничения по размещению гражданами средств во вклады в качестве дополнительной меры по обеспечению их сохранности.

ФАС России также направил в территориальные органы ФАС России

---

<sup>57</sup>. Опекуну и попечители, дети, оставшиеся без попечения, и (или) дети-сироты, которые покинули воспитательные или иные социальные учреждения, а также обучались за счет средств федерального бюджета в имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях.

<sup>58</sup> .Порядок обязательного страхования вкладов физических лиц установлен Федеральным законом от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации».

поручение контролировать соблюдение этого закона органами опеки и попечительства и иными лицами с разъяснениями возможности нарушения данными лицами антимонопольного законодательства в случае ограничении граждан в выборе банка, а также с указанием на необходимость принятия в таких случаях мер по устранению допущенных нарушений.

Разъяснения о возможности нарушения антимонопольного законодательства в связи с несоблюдением Федерального закона № 333-ФЗ, а также информация о направлении в территориальные органы ФАС России указанного поручения также была направлена ФАС России в Министерство образования и науки Российской Федерации и Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. Данные федеральные органы исполнительной власти, подведомственные им органы и организации осуществляют соответственно функции по нормативному правовому регулированию и контролю за соблюдением законодательства в сфере правоотношений, измененных Федеральным законом № 333-ФЗ. Аналогичные разъяснения и информация направлены в Ассоциацию российских банков и Ассоциацию региональных банков России с указанием на наличие у них и их участников возможности обратиться в ФАС России с заявлением о нарушении антимонопольного законодательства при обнаружении свидетельств описанных нарушений.

***Рынок потребительского кредитования: создание нормативно-правовых условий для недопущения недобросовестной конкуренции кредиторов (займодавцев) при предоставлении потребительских кредитов (займов)***

С 01.07.2014 вступил в силу Федеральный закон от 21.12.2013 № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)» (далее – Закон о потребительском кредите), регулирующий отношения, возникающие в связи с предоставлением физическим лицам кредитов (займов) в целях, не связанных с осуществлением ими предпринимательской деятельности.

ФАС России принимал активное участие в разработке данного Федерального закона и поправок к нему, в том числе, в рамках заседаний специальной рабочей группы, состоящей как из представителей заинтересованных ведомств, так и участников рынка банковских услуг.

В результате проделанной ФАС России работы в Закон о потребительском кредите были включены, в том числе, нормы:

- об исключении навязывания заемщикам дополнительных платных услуг как непосредственно кредиторов (займодавцев), так и третьих лиц путем введения обязательного требования получить дополнительно выраженное согласие заемщика на получение дополнительной услуги;

- о доведении кредиторами (займодавцами) до сведения заемщиков информации о полной стоимости кредита в составе договора в такой форме, которая позволит улучшить восприятие заемщиками этой информации и обеспечит возможность сопоставления ими услуг по выдаче кредитов (займов),

предлагаемых различными кредиторами (займодавцами);

- об обязанности кредиторов (займодавцев) уведомлять заемщика до заключения договора о предоставлении кредита (займа) в размере 100 тыс. руб. и более о возможности неисполнения им обязательств по этому договору и применения к нему штрафных санкций, в случае если в течение года общий размер задолженности по всем имеющимся у заемщика обязательствам будет превышать 50% его годового дохода.

Принятие Закона о потребительском кредите с учетом предложенных ФАС России норм имеет высокую социальную значимость, поскольку позволяет обеспечить дополнительную защиту прав граждан на своевременное получение полной и достоверной информации о потребительских свойствах и характеристиках соответствующих кредитных (заемных) продуктов.

Кроме того, включение в данный закон детального перечня информации о потребительских свойствах и характеристиках соответствующих кредитных (заемных) продуктов, описания порядка и формы доведения до сведения заемщиков такой информации кредиторами (займодавцами) позволит повысить эффективность и результативность работы ФАС России, в том числе, по пресечению на рынке недобросовестной конкуренции, квалификация которой предполагает установление несоответствия действий хозяйствующих субъектов законодательству Российской Федерации, и по защите своей позиции при судебном обжаловании решений по делам о нарушении антимонопольного законодательства.

***Рынок услуг обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (ОСАГО): законодательное закрепление конкурентного механизма формирования органов управления единого общероссийского профессионального объединения страховщиков, осуществляющих ОСАГО (РСА)***

Значимым событием для развития конкуренции на рынке обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (ОСАГО) является законодательное установление в 2014 году по предложению ФАС России конкурентного механизма формирования органов управления единого общероссийского профессионального объединения страховщиков, осуществляющих ОСАГО (Российского союза автостраховщиков – РСА).

Данный механизм закреплен Федеральным законом от 21.07.2014 № 223-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 223-ФЗ), вступившим в силу 01.09.2014, и основан на принципах равенства прав всех членов объединения (РСА) на выдвижение кандидатур в органы управления и участие в управлении этим объединением.

Необходимость установления нового порядка формирования органов управления была обусловлена тем, что действовавший до этого порядок предусматривал формирование постоянно действующих коллегиальных органов

управления РСА в зависимости от доли собираемой страховщиком страховой премии и по предложению страховых организаций, имеющих значительные доли на рынке ОСАГО.

Такой порядок создавал преимущества крупным страховщикам при определении общих условий осуществления ОСАГО, в том числе в части утверждения правил профессиональной деятельности (ППД), положения которых в ряде случаев ущемляли интересы мелких и средних страховщиков - членов РСА, что в последствии могло привести к их уходу с указанного рынка.

Законодательное установление конкурентного механизма формирования органов управления дает возможность равного участия в формировании и управлении таких органов всем членам РСА и позволит учитывать интересы средних и мелких страховщиков, оказывающих услуги на рынке ОСАГО, и, как следствие, будет способствовать развитию конкуренции на рынке ОСАГО и иметь положительный социальный эффект.

### ***Рынок биржевой торговли: развитие биржевой торговли, совершенствование порядка регистрации внебиржевых сделок***

В марте 2015 года в Правительство Российской Федерации внесен проект постановления Правительства Российской Федерации «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» (далее – Проект постановления), который разрабатывался в течение 2014 года в целях реализации статьи 11 Федерального закона от 21.11.2011 № 325-ФЗ «Об организованных торгах».

Положением 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, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 23.07.2013 № 623 (далее – Положение) не предусмотрена регистрация внебиржевых договоров по поставке нефти на экспорт.

Вместе с тем, в настоящее время примерно половина добытой нефти продается за пределы таможенной территории Российской Федерации. В связи с этим, ценовой индикатор, характеризующий состояние внебиржевого сегмента рынка нефти, подвержен сильному влиянию со стороны ценовых показателей экспортных сделок.

В связи с вышеизложенным, проект постановления предполагает исключение норм, предусматривающих предоставление бирже информации только в отношении нефти сырой, реализуемой на внутреннем рынке Российской Федерации.



Проект постановления предполагает дополнение перечня товаров, в отношении которого предусмотрена обязанность предоставления биржам сведений о внебиржевых договорах, следующими товарами:

- газом природным, реализованным на внутреннем рынке Российской Федерации по нерегулируемым государством ценам при объеме добычи и (или) производства группой лиц производителя свыше 1 млрд. кубических метров за предшествующий год, при условии, что объем сделки составляет не менее 100 тыс. кубических метров;

- сжиженным углеводородным газом при объеме реализации группой лиц производителя за предшествующий год свыше 100 тыс. тонн, при условии, что объем сделки составляет не менее 30 тонн.

Часть 1 статьи 11 Федерального закона от 21.11.2011 № 325-ФЗ «Об организованных торгах» предусматривает, что Правительство Российской Федерации устанавливает требование о предоставлении информации о заключенных сторонами не на организованных торгах договорах, обязательства по которым предусматривают переход права собственности в отношении товара, допущенного к организованным торгам.

На сегодняшний день газ природный и сжиженные углеводородные газы являются товаром, допущенным к организованным торгам ЗАО «СПБМТСБ».

Пунктом 2 Основных положений формирования и государственного регулирования цен на газ, тарифов на услуги по его транспортировке и платы за технологическое присоединение газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям на территории Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2000 № 1021 (далее – Постановление № 1021), определен переходный период с 2011 года по 2017 год включительно, в течение которого осуществляются мероприятия по созданию условий для практического внедрения рыночных принципов ценообразования на газ, поставляемый ОАО «Газпром» и его аффилированными лицами и подготовке к переходу от государственного регулирования оптовых цен на газ к государственному регулированию тарифов на услуги по его транспортировке по магистральным газопроводам.

Рыночные механизмы ценообразования на газ должны иметь в своей основе объективные рыночные индикаторы (индексы цен), формируемые по данным о ценах на газ во внебиржевых сделках, спотовых ценах, формируемых на организованных торгах, а также сопоставимых ценах зарубежных рынков (net back). Ценовой арбитраж между перечисленными тремя индексами позволит сформировать индекс рыночной цены внутреннего рынка.

Таким образом, включение природного газа в перечень товаров, информация о внебиржевых договорах в отношении которых предоставляется для регистрации на биржу, является одним из этапов достижения поставленных Постановлением № 1021 задач, а также позволит обеспечить прозрачность сделок, заключаемых на соответствующем рынке. Кроме того, полученные на основе

данных о зарегистрированных внебиржевых сделках с газом ценовые индикаторы будут способствовать развитию фьючерсной торговли.

Ценовые внебиржевые индикаторы на сжиженные углеводородные газы в настоящее время в Российской Федерации не сформированы, что может повлечь необоснованный рост цен на биржевых торгах, спровоцированный ажиотажным спросом. В связи с этим, регистрация внебиржевых договоров со сжиженным углеводородным газом позволит сформировать репрезентативные биржевые котировки, создать основу для формирования внебиржевых индикаторов, которые будут использоваться, в том числе в целях антимонопольного регулирования.

Кроме того, Проект постановления предусматривает внесение уточнения в части реализации пшеницы 3-го и 4-го класса группой лиц производителя, по примеру других товаров, включенных в перечень товаров, по которым предоставляется информация по внебиржевым сделкам.

Проект постановления предусматривает внесение соответствующих изменений в части конкретизации лица, несущего ответственность за предоставление информации о внебиржевом договоре.

На сегодняшний день для внесения внебиржевого договора в реестр лицо, заключившее внебиржевой договор, предоставляет бирже сведения, не учитывающие отраслевую специфику формирования ценового индикатора на нефтепродукты, уголь и сжиженные углеводородные газы. В связи с этим Проект постановления предусматривает дополнительные сведения, необходимые бирже для регистрации внебиржевого договора в отношении указанных товаров, оформленные приложениями к Проекту постановления. Кроме того, указанные дополнительные сведения необходимы для идентификации некоторых видов товаров, а также для отграничения различных партий товара внутри одного вида, поскольку в ряде случаев данные сведения имеют принципиальное значение при формировании различных ценовых показателей, в том числе у товаров одного наименования (вида, группы). Проект постановления также вносит изменения и дополнения, позволяющие повысить качество предоставляемых сведений и, соответственно, внебиржевого индикатора, а также получать информацию из реестра внебиржевых договоров для целей антимонопольного и налогового контроля.

***Утверждение минимальной величины продаваемых на бирже нефтепродуктов и отдельных категорий товаров, выработанных из нефти и газа, и требований к биржевым торгам, в ходе которых заключаются сделки с нефтепродуктами и отдельными категориями товаров, выработанных из нефти и газа, субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующих товарных рынках***

Приказ ФАС России и Минэнерго России от 12.01.2015 № 3/15/3 «Об утверждении минимальной величины продаваемых на бирже нефтепродуктов, а также отдельных категорий товаров, выработанных из нефти и газа, и требований к биржевым торгам, в ходе которых заключаются сделки с нефтепродуктами, а

также с отдельными категориями товаров, выработанных из нефти и газа, хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующих товарных рынках, и признании утратившим силу приказа ФАС России и Минэнерго России от 30.04.2013 № 313/13/225» (далее – приказ № 3/15/3) разработан в целях установления критериев для формирования не монополюс высокой цены на нефтепродукты, а также отдельные категории товаров, выработанных из нефти и газа, предусмотренных частью 5 статьи 6 Закона о защите конкуренции. Кроме того, приказ № 3/15/3 отменяет действующий в настоящее время приказ ФАС России и Минэнерго России от 30.04.2013 № 313/13/225 «Об утверждении минимальной величины продаваемых на бирже нефтепродуктов и требований к биржевым торгам, в ходе которых заключаются сделки с нефтепродуктами хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующих товарных рынках».

С целью развития организованной торговли сжиженными углеводородными газами Федеральная антимонопольная служба совместно с Минэнерго России, ориентируясь на объем их внутреннего потребления на территории Российской Федерации, установила значение минимальных величин на уровне пяти процентов от объема производства в отношении СУГ для бытовых нужд и для автомобильного транспорта. По мнению ФАС России, развитие организованного рынка СУГ обеспечит повышение прозрачности ценообразования и снизит возможность искажения цены отдельными компаниями.

Кроме того, изменения, предусмотренные совместным приказом, предполагают уменьшение диапазона отклонений ценовых значений заявок на продажу нефтепродуктов и СУГ, а также введение дополнительной биржевой торговой сессии, призванной удовлетворять потребности по покупке, в том числе занимающих доминирующее положение хозяйствующих субъектов. Помимо удовлетворения спроса на нефтепродукты и СУГ, введение дополнительной торговой сессии может способствовать повышению объективности данных при расчете соответствия реализованных на бирже объемов установленной минимальной величине. При этом хозяйствующим субъектам, занимающим доминирующее положение, предоставляется возможность заключать между собой сделки в рамках отдельной сессии по средневзвешенной цене, сложившейся по результатам «основных» торгов, тем самым оградив себя от возможных претензий антимонопольного органа в части устанавливаемых по данным сделкам цен.

### ***5.3.2. Проблемы состояния конкуренции на рынках финансовых услуг и направления их решения***

#### ***Навязывание дополнительных услуг при оформлении договора ОСАГО***

В настоящее время актуальна проблема навязывания страховыми организациями дополнительных услуг по добровольным видам страхования при заключении договоров обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (ОСАГО).

На основании обращений физических лиц, поступивших в ФАС России и его территориальные органы, Федеральная антимонопольная служба располагает информацией о действиях 44 страховых компаний, выразившихся в навязывании дополнительных услуг при оформлении договора ОСАГО в 80 субъектах Российской Федерации. В период с марта 2013 года по настоящее время в антимонопольные органы поступило более десяти тысяч жалоб.

При этом необходимо отметить тенденцию к росту количества жалоб физических лиц на навязывание дополнительных услуг по добровольным видам страхования при заключении договоров ОСАГО. Так, количество жалоб, поступивших в антимонопольные органы в 2014 году (7366 жалоб) увеличилось более чем в шесть раз по сравнению с 2013 годом.

Необходимо отметить, что количество таких жалоб, поступивших за два месяца (январь-февраль) 2015 года, сопоставимо количеству жалоб, поступивших в 2013 году.

Антимонопольные органы в рамках своих полномочий действия страховых организаций, выразившиеся в навязывании дополнительных услуг при заключении договора ОСАГО, могут рассматривать только на предмет соответствия требованиям статьи 10 Закона о защите конкуренции (при наличии доминирующего положения и соответствующих доказательств злоупотребления таким положением) и статьи 11 Закона о защите конкуренции (при наличии антиконкурентных соглашений).

На 30 апреля 2015 года 50 территориальных управлений ФАС России выдали предупреждение о прекращении действий, которые содержат признаки нарушения статьи 10 Закона о защите конкуренции. Из них в 42 территориальных управлениях ФАС России в связи с неисполнением предупреждения возбуждены дела о нарушении антимонопольного законодательства, по результатам рассмотрения которых в 35 территориальных управлениях вынесены решения о признании действий по навязыванию добровольных видов страхования при оформлении полиса ОСАГО, противоречащими статье 10 Закона о защите конкуренции.

Кроме того, в четырех территориальных управлениях вынесены решения о признании 22 страховых организаций нарушившими статью 11 Закона о защите конкуренции в части соглашений, приводящих к навязыванию дополнительных услуг.

Решением Челябинского УФАС России 18 страховых организаций признаны нарушившими статью 11.1 Закона о защите конкуренции в части осуществления согласованных действий, приводящих к необоснованным отказам от заключения договоров ОСАГО и навязыванию услуг по добровольным видам страхования при обращении за заключением договоров ОСАГО в 2013-2014 годах на территории Челябинской области.

Вместе с тем, несмотря на предпринимаемые антимонопольными органами меры, жалобы на действия страховщиков, выразившиеся в отказе от заключения договора ОСАГО, в том числе в связи с несогласием приобрести дополнительные добровольные услуги, продолжают поступать.

Поведение страховщиков негативно сказывается на развитии ОСАГО и способствует ухудшению отношения населения в целом к страхованию.

По мнению ФАС России, решать эту проблему целесообразно на законодательном уровне, установив в Законе Российской Федерации от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (далее – Закон о страховании) так называемый «период охлаждения», то есть период, в течение которого страхователь может отказаться от договора страхования без каких-либо финансовых потерь. Такой период должен быть не менее 10 рабочих дней.

Предложения по внесению соответствующих изменений в Закон о страховании были направлены ФАС России в Министерство финансов Российской Федерации и Центральный банк Российской Федерации.

Необходимо отметить, что в законодательстве зарубежных стран имеются случаи установления «периода охлаждения».

Так, в Европейском союзе принята Директива № 2002/65/ЕС от 23 сентября 2002 года «О дистанционном маркетинге потребительских финансовых услуг».

Указанной директивой предусмотрено, что государства-участники обеспечивают наличие у потребителя периода продолжительностью в 14 календарных дней, в течение которого он вправе отказаться от исполнения договора, в том числе договора страхования без применения каких-либо санкций и без объяснения причин.

Директива Европейского союза № 2002/83/ЕС от 5 ноября 2002 года устанавливает «период охлаждения» для договоров страхования жизни сроком от 14 до 30 дней.

Дополнительно в качестве мер, направленных на решение актуальных проблем на рынке ОСАГО, может быть предложено:

- установить в правилах страхования максимальный срок рассмотрения заявления о страховании – не более 5 рабочих дней;
- расширение полномочий надзорных органов (в том числе предоставление права «контрольной закупки» для подтверждения фактов нарушения законодательства);
- установление в статье 32.6 Закона о страховании самостоятельного основания для приостановления лицензии – необоснованный отказ от заключения публичного договора страхования либо навязывание дополнительных услуг при заключении договора обязательного страхования.

### ***Ограничение конкуренции на рынке услуг ОСАГО при заключении договоров представительских услуг***

В настоящее время сложилась неблагоприятная ситуация на рынке услуг представителей по ОСАГО, которая впоследствии может привести к ограничению конкуренции на данном рынке.

В частности, пунктом 1 статьи 21 Федерального закона от 25.04.2002 № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (далее – Закон 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.

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 осуществлять 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. В настоящее время только 7 страховщиков из 99, осуществляющих ОСАГО, имеют филиалы во всех субъектах Российской Федерации.

Полученные от страховщиков в результате проведенного ФАС России опроса данные об оказании услуг представителями свидетельствуют о том, что действующая в настоящее время система представительства малоэффективна и высокочатратна для страховщиков, которые не имеют филиалы во всех субъектах Российской Федерации, уполномоченные для осуществления выплат по ОСАГО.

В целях 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.

***Рынки услуг по предоставлению банковских гарантий и услуг по размещению денежных средств юридических лиц в банковские вклады: наличие барьеров нормативно-правового характера для осуществления мелкими и средними банками деятельности по привлечению в банковские вклады средств отдельных юридических лиц, а также по предоставлению банковских гарантий юридическим лицам для обеспечения исполнения последними обязательств перед государством***

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 Федеральная антимонопольная служба считает целесообразным рассмотреть возможность внесения изменений в названные законодательные акты и предусмотреть в них необходимость использования

требования о наличии у кредитных организаций уставного капитала и (или) собственных средств в определенном размере не в качестве обязательного, а только в качестве дополнительного требования, которое бы применялось в случае несоответствия банков иным обязательным требованиям.

В качестве указанных альтернативных обязательных требований к банкам, по мнению ФАС России, могут быть рассмотрены требования о:

- наличия лицензии на осуществление банковских операций;
- соблюдении установленных Банком России обязательных нормативов по состоянию на все отчетные даты в течение последних шести месяцев;
- наличии положительного аудиторского заключения за прошедший год, в котором подтверждаются достоверность во всех существенных отношениях финансовой (бухгалтерской) отчетности и соответствие порядка ведения бухгалтерского учета законодательству Российской Федерации;
- отсутствии в течение последних шести месяцев просрочки исполнения обязательств по операциям с Банком России, в том числе по кредитам Банка России и процентам по ним;
- отсутствии запрета Банка России на осуществление отдельных банковских операций;
- отсутствии требований Банка России об осуществлении мер по предупреждению банкротства в соответствии с Федеральным законом от 25.02.1999 № 40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций»;
- наличии письменного согласия банка на размещение на официальном сайте Банка России информации о соблюдении перечисленных требований.

В 2015 году Федеральная антимонопольная служба планирует провести мероприятия, направленные на обеспечение решения поставленной задачи, в том числе, посредством разработки соответствующего нормативного правового акта.

Разработка этого акта будет являться следующей мерой Правительства Российской Федерации, направленной на создание нормативно-правовых условий для развития конкуренции на рынке банковских услуг, после разработки и принятия Федерального закона от 04.11.2014 № 333-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части исключения положений, устанавливающих преимущества для отдельных хозяйствующих субъектов».

### ***5.3.3 Сорегулирование с Банком России при реализации антимонопольной политики***

Планом мероприятий по реализации Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013-2024 годы, утвержденным приказом ФАС России от 26.12.2013 № 879/13 (далее – План мероприятий по реализации Стратегии), предусмотрена реализация мероприятий, направленных на развитие конкуренции на рынках с ограниченной конкурентной средой, в частности, разработка Федеральной антимонопольной службой совместно с отраслевыми ведомствами Плана развития конкуренции на отдельных товарных рынках и его последующая реализация.



Кроме того, Планом мероприятий по реализации Стратегии предусмотрены мероприятия, направленные на повышение качества межведомственного взаимодействия, в том числе утверждение порядка сорегулирования ФАС России с Банком России в целях защиты и развития конкуренции на рынках финансовых услуг.

Учитывая изложенное, ФАС России планирует совместно с Банком России разработать мероприятия по развитию конкуренции на соответствующих рынках финансовых услуг, которые будут включены в План мероприятий («дорожную карту») «Развитие конкуренции на рынке финансовых услуг».

Необходимо отметить, что в настоящее время утверждение Плана мероприятий («дорожной карты») по развитию конкуренции и совершенствованию антимонопольной политики на отдельных товарных рынках предусмотрено распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 № 2579-р.

## ***5.4. Рынки в сфере здравоохранения***

### ***5.4.1. Обращение лекарственных средств: выявленные проблемы и предлагаемые пути решения***

Во исполнение пункта 5 поручения Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева от 01.07.2014 № ДМ-П36-4825 Федеральная антимонопольная служба подготовила совместно с членами Экспертного совета при ФАС России по развитию конкуренции в социальной сфере и здравоохранении и Экспертного совета при ФАС России по развитию конкуренции в сфере обращения медицинских изделий предложения по развитию конкуренции в отраслях здравоохранения (на рынках лекарственных средств, медицинских изделий и медицинских услуг) и направила их<sup>59</sup> в Министерство экономического развития Российской Федерации.

#### ***Проблемы функционирования рынков:***

1) Отлагательный срок вступления в силу норм Федерального закона № 429-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств», посвященных вопросам взаимозаменяемости: только с 1 января 2018 года допускается использование результатов определения взаимозаменяемости лекарственных препаратов для медицинского применения, а также подлежит включению в государственный реестр лекарственных средств информация о взаимозаменяемости лекарственных препаратов для медицинского применения. При этом с 2017 года Соглашением о единых принципах и правилах обращения лекарственных средств в рамках Евразийского экономического союза предусмотрено формирование общего рынка лекарственных средств, регулируемого гармонизированным и унифицированным законодательством государств-членов в сфере обращения лекарственных средств. В случае отсутствия аналогичных норм о взаимозаменяемости лекарственных препаратов в нормативных правовых актов Евра-

<sup>59</sup> письмами от 05.08.2014 № АК/31328-ПР/14 и от 05.09.2014 № АК/35958-ПР/14

зийского экономического союза, это ставит под сомнение реализацию соответствующих поправок, внесенных в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств».

2) Отсутствие у заказчиков и населения доступной информации о взаимозаменяемых лекарствах, что приводит к указанию заказчиками в описании предмета закупки вспомогательных веществ, дозировок, упаковок и иных незначительных деталей лекарственных препаратов, определяющих конкретные торговые наименования закупаемых лекарств, а также невозможности конкуренции по цене между лекарственными препаратами разных производителей в коммерческом секторе, что приводит к вымыванию дешевых препаратов с рынка и неуклонному повышению розничных цен на лекарства.

3) Существенные необоснованные различия в инструкциях по медицинскому применению обращаемых на территории Российской Федерации аналогичных лекарственных препаратов, имеющих одно МНН, используются производителями для ограничения конкуренции как в коммерческом секторе, так и в секторе государственных закупок.

4) Отсутствие перечня наименований лекарственных форм и стандартных дозировок позволяет производителям лекарственных препаратов регистрировать любое количество не имеющих существенных клинических преимуществ уникальных форм, дозировок, что используется производителями и поставщиками для ограничения конкуренции как в коммерческом секторе, так и в секторе государственных закупок.

5) Непризнание результатов международных клинических исследований тормозит выход на рынок Российской Федерации новых лекарственных препаратов в связи с необходимостью проведения клинических исследований на территории России.

6) Включение в перечень ЖНВЛП лекарств с указанием лекарственных форм, косвенно определяющих конкретные торговые наименования препаратов, приводит к ограничению конкуренции среди производителей лекарств.

7) Отсутствие перечней рецептурных и безрецептурных лекарственных препаратов для медицинского применения.

8) Жесткое неэффективное административное регулирование цен на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты привело к выводу из обращения дешевых лекарственных препаратов в связи с незаинтересованностью поставщиков в их реализации, убыточности производства отдельных лекарственных препаратов, появлению большого количества не имеющих клинических преимуществ новых лекарственных форм, дозировок, упаковок и значительному росту цен на обновленные препараты, необоснованному росту цен на лекарственные препараты, не входящие в перечень ЖНВЛП и, в результате, хотя цены на конкретные препараты государство стабилизировало, в целом затраты населения на лекарственные средства увеличились. В том числе ФАС России выделяется следующие проблемы государственного регулирования цен:

- возможность введения в оборот препаратов, входящих в Перечень ЖНВЛП, связана с наличием наряду с регистрационным удостоверением зарегистрированной цены на него; в то же время, регистрация цены занимает значительный период времени – не менее 35 рабочих дней, а также не предусматривает возможности внесения изменений в реестр цен при технических изменениях, не затрагивающих ценообразование (смена наименования юридического лица, его адреса, наименования препарата и т.д.); при внесении изменений в нормативную документацию препарата после регистрации цены на него производитель вынужден повторно предоставлять полный комплект документов и каждый раз проходить процедуру регистрации цены на тот же самый препарат;
- в список референтных стран, представленных в Методике в качестве сравнения для иностранных производителей, включена 21 страна, при этом как страны с высоким уровнем цен, так и страны с традиционно низкими ценами, а также страны, находящиеся в серьезном экономическом кризисе, в которых цена на лекарства – результат временных договоренностей правительств с фармпроизводителями;
- при регистрации предельных отпускных цен не осуществляется проверка достоверности представленных заявителями данных; по результатам проведенной ФАС России проверки уполномоченных органов исполнительной власти по вопросам исполнения законодательства в сфере ценообразования на ЖНВЛП при регистрации предельных отпускных цен производителей были выявлены многочисленные факты регистрации существенно завышенных цен на лекарственные средства по недостоверным или некорректным данным; такие лекарственные препараты, зарегистрированные по завышенным ценам, продолжают обращаться на рынке;
- фиксация цен на уровне средневзвешенных цен 2009 года привела к убыточности производства отдельных лекарственных препаратов и ухода производителей с рынка, так как в этот период многие отечественные производители осуществляли отпуск лекарств по сниженным ценам для сокращения товарных остатков и реализации лекарств с истекающим остаточным сроком годности; в течение 2010-2012 гг. у производителя отсутствовала реальная возможность пересмотра цен даже с учетом объективного роста расходов и инфляции; прогнозируемый уровень инфляции (который чаще всего ниже фактического уровня инфляции) не всегда покрывает затраты хозяйствующих субъектов при росте цен на сырье и увеличении производственных расходов, а действующие подзаконные нормативные правовые акты не предусматривают перерегистрацию на уровень выше прогноза инфляции; в конце 2014 года в связи с существенным ростом стоимости бивалютной корзины по отношению к рублю эти проблемы еще более усугубились;
- по результатам проведенной ФАС России проверки были выявлены факты отказов производителям в регистрации цен на лекарства, в том числе в пере-

- смотре ошибочно зарегистрированных цен; производители продолжают получать отказы в регистрации цены, даже если предлагают ее снизить;
- дешевые препараты менее востребованы товаропроводящей цепочкой в связи с регулируемыми предельными надбавками оптовых и розничных продавцов, выраженных в процентах, поскольку прибыль продавца от продажи дорогостоящего лекарственного препарата превышает прибыль от продажи аналогичного лекарственного препарата, имеющего меньшую цену;
  - в аптечных организациях продолжают выявляться завышенные цены на лекарства: например, в рамках проведенного ФАС России выборочного исследования информации о ценах, размещенной на Интернет-сайтах справочных служб, было выявлено большое количество признаков нарушения порядка ценообразования на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты в аптечных организациях;
  - отсутствует переходный период, в течение которого можно регистрировать цены на новые включенные в Перечень ЖНВЛП лекарственные препараты, что приводит к прекращению обращения на территории страны препаратов, включенных в Перечень ЖНВЛП, на срок регистрации цен на них;
  - в Российской Федерации отсутствует единый источник достоверных данных о ценах на лекарства в России и в других странах, которые могли бы использоваться при проверке достоверности данных, поданных на регистрацию цен, при формировании начальных (максимальных) цен контрактов, а также для проведения соответствующих сравнительных исследований и др.

9) Проблемы патентования лекарственных препаратов. Патенты на фармацевтическую продукцию призваны защитить новые лекарства и стимулировать исследования в области медицины и фармацевтики. Однако на практике количество патентов на выдаваемые действительно новые лекарственные препараты постоянно уменьшается, а общее число патентов на фармацевтическую продукцию увеличивается за счет патентов на незначительные модификации уже существующих препаратов (дополнительные или новые показания к применению, терапевтические методы, комбинации действующих веществ, лекарственные формы, способы производства и пр.). Цены на запатентованные лекарственные препараты всегда значительно выше цен на препараты, у которых истек срок действия патента и имеющие на рынке конкурентов, поставляющих воспроизведенные лекарственные препараты. Это объясняется необходимостью окупить издержки на исследования и производство, и получить прибыль, но зачастую фармацевтическая промышленность тратит значительные объемы средств на маркетинг, закладывая их в конечные цены.

10) Отсутствие ответственности медицинских, фармацевтических работников, руководителей медицинских организаций, фармацевтических компаний за нарушения требований федеральных законов № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» и № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (за подкуп врачей при недобросовестном продвижении лекарственных препаратов и навязывание лекарств пациентам; предоставление пациен-

там недостоверной информации о лекарствах; нарушение требований к ведению медицинской документации).

11) Проблема введенного частью 10 статьи 31 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ запрета на применение оптовых надбавок к ценам на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты (ЖНВЛП), а также запрещающие разъяснения Минэкономразвития России от 23.04.2014 № Д28п-548 и от 12.01.2015 № Д28и-11:

- такой запрет противоречит положениям Федерального закона от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», предусматривающим государственное регулирование цен на ЖНВЛП, в том числе применение организациями оптовой торговли, имеющим лицензию на фармацевтическую деятельность, оптовых надбавок к ценам на ЖНВЛП;
- делает практически невозможным участие организаций оптовой торговли лекарственными средствами в децентрализованных торгах (когда заказчиками выступают органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и ЛПУ);
- приводит к невозможности региональных и местных заказчиков оперативно закупать лекарства, включенные в перечень ЖНВЛП, так как, во-первых, отечественные производители не имеют экономической и технологической возможности участвовать в большом количестве процедур закупок и осуществлять поставки небольших партий лекарств по территории всей страны, а во-вторых, производители не могут участвовать в подавляющем большинстве процедур торгов из-за смешанных лотов, включающих лекарства разных производителей;
- делает невозможным закупку лекарств небольшими лотами и препятствует участию в торгах представителей малого бизнеса.

12) Прочие проблемы лекарственного обеспечения и государственных закупок лекарственных препаратов, в том числе:

- ограничение конкуренции на торгах в связи с отсутствием правил формирования технических заданий на поставку лекарственных средств, что позволяет государственным заказчикам предъявлять необоснованные, завышенные требования (например, к остаточным срокам годности поставляемого препарата - требуется остаточный срок годности по продолжительности значительно больше того периода, на который закупается лекарственное средство);
- указание заказчиками в описании предмета закупки остаточных сроков годности лекарственных препаратов и медицинских изделий в процентах, а не в фиксированных показателях (дата окончания срока годности, период годности и т.д.), что приводит к неравным условиям поставки взаимозаменяемых товаров различных производителей;
- производители инновационных лекарственных препаратов на время действия патентов не имеют конкурентов на рынке, однако закупка таких лекарственных препаратов осуществляется посредством проведения аукцио-

нов с соответствующими расходами на осуществление необходимых процедур;

- децентрализация закупок дорогостоящих лекарственных препаратов, применяемых для лечения пациентов в рамках государственных программ, приводит к повышению расходов федерального бюджета и к снижению доступности лекарств для пациентов (централизованная закупка дорогостоящих лекарственных препаратов позволяет более эффективно расходовать бюджетные средства и снижает риски социальной напряженности в связи с отсутствием или дефицитом необходимых лекарств);
- отсутствие регистров пациентов по всем заболеваниям, относящимся к системам лекарственного обеспечения, приводит к недостаточной эффективности механизмов контроля над расходами и сложностям планирования затрат на лекарственное обеспечение в соответствии с реальными потребностями здравоохранения и населения.

13) Проблемы доступности лекарственных препаратов в сельской местности и на отдаленных территориях в связи с низкой рентабельностью работы аптечных организаций в таких территориях.

14) В соответствии с частью 4 постановления Правительства Российской Федерации от 19.01.1998 № 55 розничная торговля лекарственными препаратами вне аптечной организации (на дому, по месту работы и учебы, на транспорте, на улице и в иных местах) запрещена. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 27.09.2007 № 612 не допускается продажа дистанционным способом товаров, свободная реализация которых запрещена или ограничена законодательством Российской Федерации. Указом Президента Российской Федерации от 22.02.1992 № 179 лекарственные средства отнесены к видам продукции, свободная реализация которых запрещена. Несмотря на перечисленные запреты, интернет-аптеки продолжают функционировать, причем большое количество из них не имеют лицензий на фармдеятельность, продают в том числе незарегистрированные в России, фальсифицированные и недоброкачественные лекарственные препараты. Вместе с тем, существует высокий спрос на услуги по доставке лекарственных средств аптечными организациями, имеющими лицензию на фармдеятельность, которые могут повысить доступность лекарств гражданам (одиноким людям в период болезни, ухода за ребенком и т.д.), оказание которых в настоящее время также запрещено.

#### ***Рекомендации по развитию конкуренции:***

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.

2) Разработка предложений по включению внесенных в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств» проконкурентных поправок в еди-

ные правила и требования и иные акты ЕЭС в сфере обращения лекарственных средств.

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, а именно:

- разработка проекта порядка определения взаимозаменяемости лекарственных препаратов для медицинского применения;
- выдача задания на проведение комиссией экспертов ФГБУ определения взаимозаменяемости лекарственных препаратов для медицинского применения, зарегистрированных до дня вступления в силу поправок в Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»;
- создание реестра типовых инструкций по медицинскому применению взаимозаменяемых лекарственных препаратов;
- установление порядка предоставления доказательств отсутствия влияния разных вспомогательных веществ или вспомогательных устройств на безопасность и (или) эффективность лекарственного препарата для медицинского применения;
- определение взаимозаменяемости лекарственных препаратов для медицинского применения по заявлениям держателей или владельцев регистрационных удостоверений лекарственных препаратов;
- внесение сведений о признании лекарственных препаратов взаимозаменяемыми в Государственный реестр лекарственных средств;

4) Устранение существенных различий в инструкциях по медицинскому применению обращаемых на территории России лекарственных препаратов, имеющих одно международное непатентованное наименование, в т.ч.:

- введение требований унификации инструкций по медицинскому применению лекарственных препаратов, имеющих одно международное непатентованное наименование, установление автоматического внесения изменений во все инструкции по медицинскому применению аналогичных лекарственных препаратов при изменении данных о противопоказаниях и побочных эффектах одного из лекарственных препаратов;
- утверждение закрытого перечня наименований лекарственных форм и установление эквивалентности ранее зарегистрированных лекарственных форм;
- замена в перечне ЖНВЛП лекарственных форм на способы применения/введения;
- установление требования регистрации стандартных дозировок лекарственных препаратов в соответствии со стандартами лечения и инструкциями по медицинскому применению;

- установление запрета внесения в регистрационные досье терапевтически незначимых изменений в разделах «лекарственная форма», «дозировка» и «способы применения»;
- введение административной ответственности фармацевтических производителей за включение в инструкцию по медицинскому применению недостоверной информации относительно технических свойств и характеристик лекарственного препарата.

5) Информирование врачебного сообщества и населения об аналогичных и взаимозаменяемых лекарственных препаратах, а именно:

- размещение информации об аналогичных и взаимозаменяемых лекарственных препаратах в сети Интернет;
- организация серии публичных мероприятий по стимулированию спроса населения на наиболее дешевые лекарственные препараты из агрегированных групп взаимозаменяемых препаратов (разъясняющей населению о том, что по дорогим лекарственным препаратам, которые они привыкли употреблять, есть более дешевые качественные аналоги);
- обеспечение соблюдения требования выписки лекарств на рецептурных бланках по международным непатентованным наименованиям, позволяющего пациентам осуществлять выбор между несколькими взаимозаменяемыми лекарственными препаратами по наилучшей цене;
- введение требования к аптечным организациям об информировании покупателей о наличии аналогов приобретаемых лекарственных препаратов и их ценах, а также обеспечение соблюдения данного требования.

6) Совершенствование государственной регистрации лекарственных препаратов, в том числе:

- утверждение порядка дачи разъяснений по запросу субъекта обращения лекарственных средств положений документации, связанной с государственной регистрацией лекарственных препаратов, в том числе касающихся вопросов проведения доклинических и клинических исследований в целях осуществления государственной регистрации лекарственных препаратов;
- ввести процедуру ускоренной регистрации в упрощенном порядке лекарственных препаратов, уже зарегистрированных одновременно в ЕС и США для ускорения доступа на рынок новых (инновационных и воспроизводимых) лекарственных препаратов для лечения соответствующих нозологий.

7) Внести 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 вла-



сти, 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.

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 статью 31 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», предусматривающих право применения оптовых надбавок к фактическим отпускным ценам производителей лекарственных препаратов для участников торгов – организаций оптовой торговли лекарственными средствами;

- 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.

9) По монопольным препаратам, не имеющим взаимозаменяемых аналогов:

- внесение поправок в нормативные правовые акты, направленные на совершенствование патентного законодательства, ужесточающие критерии патентоспособности и ограничивающие выдачу патентов на открытие любого нового свойства или нового применения уже известного вещества;
- заключение с производителями инновационных лекарственных препаратов, находящихся под патентной защитой, ценовых соглашений с учетом цен на препарат в различных (референтных) странах, фактических затрат монополиста и потенциального снижения маркетинговых расходов за счет прямых гарантированных поставок;
- заключение с производителями монопольных лекарственных препаратов, находящихся под патентной защитой, долгосрочных контрактов на срок, не превышающий сроки патентной защиты на действующее вещество; проведение отдельных торгов на услуги по хранению и доставке лекарственных препаратов в субъекты Российской Федерации;
- расширение возможностей применения принудительного лицензирования и выдачи Правительством Российской Федерации разрешения на использование патента без согласия патентообладателя.

10) Совершенствование государственного регулирования цен на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты:

- одновременная регистрация препарата и цены на него для сокращения процедуры и времени регистрации цены;
- введение возможности оперативного внесения изменений в реестр цен на препараты, входящие в ЖНВЛП, без прохождения процедуры перерегистрации цены в случае технических изменений, не затрагивающих ценообразование;
- пересмотр списка референтных стран в качестве сравнения для иностранных производителей (близкие по уровню экономического развития) и создание механизма учета особых ситуаций в отдельных странах, когда цены на препараты в таких странах не будут приниматься во внимание;
- введение механизма обязательной проверки достоверности представляемых иностранными компаниями данных о ценах на лекарственные препараты в иных странах и о структуре цены, а также установление административной ответственности за предоставление недостоверной информации о ценах,

- как иностранными, так и отечественными компаниями;
- создание информационной платформы для размещения информации об оптовых и розничных ценах на лекарства в разных странах, в том числе предусматривающую размещение информации, поданной производителями при регистрации предельной отпускной цены и проверенной уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;
  - создание механизма пересмотра, корректировки и изменения в исключительных случаях уровня уже зарегистрированных цен (например, в случаях, когда допущены существенные технические ошибки или искажены данные при расчете предельных отпускных цен на лекарственные препараты, когда производитель предлагает снизить ранее зарегистрированную цену, когда резко изменились издержки производства и т.д.);
  - создание механизма, предусматривающего возможность регистрации цен отечественных препаратов выше уровня средневзвешенных, а также перерегистрации цен выше уровня прогноза инфляции при возникновении обстоятельств, в равной степени влияющих на всех производителей определенных препаратов и приводящих к существенному росту издержек производства (например, значительный рост цен на фармацевтические субстанции);
  - осуществление перехода от предельных оптовых и розничных надбавок, выраженных в процентах, к установлению предельных надбавок в фиксированных показателях (рублях) с дифференциацией по группам лекарств в зависимости от термолабильности, хрупкости, веса, объема и прочих показателей, определяющих затраты на транспортировку, хранение и отпуск каждой группы препаратов; такой переход следует осуществлять одновременно с принятием Минздравом России мер по недопущению регистрации и вывода на рынок мелких вторичных упаковок лекарственных препаратов, не соответствующих минимальным курсам приема, предусмотренным инструкциями по медицинскому применению;
  - введение переходного периода, в течение которого можно будет регистрировать цены на новые включенные в перечень ЖНВЛП лекарственные препараты до вступления в силу запрета на продажу, предусмотренного частью 4 статьи 61 Федерального закона от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» (с учетом внесенных Федеральным законом от 22.12.2014 № 429-ФЗ изменений);
  - разработка предусмотренного статьей 60 Федерального закона от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» порядка осуществления регионального государственного контроля за применением цен на лекарственные препараты или внесение соответствующих поправок в Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ;
  - усиление контроля уполномоченными органами государственной власти за соблюдением порядка ценообразования на всех уровнях дистрибуции путем создания информационных систем автоматического поиска в сети Ин-

тернет завышенных цен на лекарства;

- разработка альтернативной модели лекарственного обеспечения, включающей переход к системе лекарственного возмещения.

11) Утверждение правил надлежащей лабораторной практики, правил надлежащей клинической практики, правил надлежащей практики хранения и перевозки лекарственных препаратов, правил надлежащей практики реализации лекарственных препаратов для медицинского применения, правил надлежащей аптечной практики.

12) Установление порядка формирования перечня лекарственных препаратов, отпускаемых по рецепту врача.

13) 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.

14) Формирование перечня аптечных товаров, реализация которых возможна в организациях, образующих торговую сеть и осуществляющих розничную продажу продовольственных товаров, а также установление порядка их реализации.

15) 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.

16) 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».

***Обеспечение граждан запатентованными лекарственными средствами без разрешения их правообладателей***

В целях обеспечения граждан лекарственными средствами Российская Федерация может воспользоваться правом на производство запатентованных лекарственных препаратов без разрешения их правообладателей, с выплатой правообладателям соответствующего вознаграждения. Такая возможность предусмотрена статьей 31 Соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (далее – Соглашение ТРИПС), с учетом уточнений в части полномочий государств-членов ВТО в сфере здравоохранения, отраженных в Декларации о соглашении по ТРИПС и здравоохранении, принятой 14.11.2001 в г. Доха (далее – Дохинская декларация).

Согласно статье 4 Дохинской декларации Соглашение ТРИПС не должно препятствовать принятию государствами-членами ВТО мер по охране здоровья общества, поэтому Соглашение ТРИПС должно толковаться и исполняться таким образом, чтобы поддержать право членов ВТО обеспечивать охрану общественного здоровья и, в частности, содействовать общедоступности лекарственных средств. Члены ВТО имеют право в полной мере пользоваться положениями Соглашения ТРИПС, допускающими гибкий подход для достижения этой цели. Такой гибкий подход, согласно статье 5 Дохинской декларации, включает в себя, в том числе право каждого члена ВТО выдавать принудительные лицензии и свободно устанавливать основания для выдачи таких лицензий, а также право определять, что является чрезвычайной ситуацией в стране или иными обстоятельствами крайней необходимости.

Аналогичным образом Глобальная стратегия Всемирной организации здравоохранения и принятый в 2008 году план действий в области здравоохранения, инноваций и интеллектуальной собственности призывает все страны способствовать обеспечению доступа к лекарствам для всех граждан. 11 июля 2011 года на встрече министров здравоохранения стран БРИКС в Пекине была принята Пекинская декларация, в которой, в частности, сообщается о намерении сотрудничать с другими развивающимися странами по сохранению и продвижению в полной мере положений, содержащихся в Дохинской декларации.

#### **Мировой опыт:**

2001 год, Канада. В связи с технологической невозможностью компании «Байер» изготовить достаточное количество лекарственного препарата «Ципро» (МНН: Ципрофлоксацин) и угрозе национальной безопасности Канады при необходимости защиты населения от возможных террористических атак с применением биологического оружия, в частности, возбудителя сибирской язвы, в октябре 2001 г. канадское правительство выдало разрешение компании «Апотекс» на производство 1 млн. таблеток копии препарата «Ципро» (МНН: Ципрофлоксацин) компании «Байер», с отпускной ценой почти вдвое ниже цены оригинального препарата.

2003 год, Малайзия. После неудачных переговоров по снижению цены на антиретровирусные препараты правительство Малайзии выдало принудительную лицензию сроком на 2 года с целью обеспечить импорт антиретровирусных средств из Индии для использования в государственных больницах. Размер

роялти составил 0%. Это позволило местной компании «SyarikatMegahPharma&Vaccines» импортировать лекарственные препараты «Диданозин», «Зидовудин» производства компании «Cipla». В результате стоимость лечения ВИЧ/СПИДа в Малайзии снизилась в среднем на 80 %, а число пациентов, получивших лечение в государственных медицинских учреждениях, возросло с 1,5 до 4 тыс. человек. В ноябре 2005 г. принудительная лицензия утратила силу и не была возобновлена, поскольку патентообладатели значительно снизили цену на антиретровирусные препараты.

2004 год, Замбия. Правительство Замбии 29 сентября 2004 г. выдало бессрочную принудительную лицензию, которая позволила местной компании «PharmcoLtd» производить комбинированный препарат для лечения ВИЧ/СПИД «Ламивудин+Ставудин+Невирапин». В лицензии указывается, что продукт не может быть экспортирован, а общая сумма роялти не должна превышать 2,5 % годового оборота продукта.

2004 год, Индонезия. Указом Президента Индонезии от 5 октября 2004 г. министр здравоохранения Индонезии наделен полномочиями назначить производителя запатентованных препаратов «Ламивудин» и «Невирапина» с определением ставки лицензионного платежа в размере 0,5 % сроком на 7 и 8 лет соответственно (до окончания срока действия патентов). В марте 2007 г. в аналогичная лицензия была выдана на препарат «Эфавиренз».

2007 год, Бразилия. В ноябре 1996 года в Бразилии был принят закон, который гарантирует бесплатное лечение антиретровирусными препаратами ВИЧ-инфицированных и больных СПИДом граждан. В целях реализации закона правительство Бразилии в 2001 – 2005 гг. провело переговоры с фармацевтическими компаниями по вопросу снижения цен на антиретровирусные препараты под угрозой применения принудительного лицензирования. В итоге правительству Бразилии удалось договориться о приемлемой цене с патентообладателями на препараты «Лопинавир», «Ритонавир» и «Нелфинавир».

Вместе с тем переговоры с компанией Merck&Co о снижении цены на препарат «Эфавиренз» с 1,6 долларов США за таблетку до 0,65 доллара США за таблетку (т.е. до цены, по которой препарат доступен пациентам в иных странах, например, в Таиланде) не увенчались успехом. Постановлением министра здравоохранения Бразилии от 25.04.2007 № 866 препарат «Эфавиренз» объявлен лекарственным средством, представляющим национальный интерес. Указом Президента Бразилии от 04.05.2007 № 6.108 выдана принудительная лицензия, которая позволила производить аналоги запатентованного препарата, а также установлена обязанность компании Merck&Co предоставить всю необходимую информацию для производства продукта на территории Бразилии. Размер роялти составил 1,5 %. В 2009 г. бразильская компания FarManguinhos начала производить аналог препарата «Эфавиренз».

2010 год, Эквадор. Указом Президента Эквадора № 118, изданным в октябре 2009 года на основании статьи 31 Соглашения ТРИПС, Дохинской декларации и Конституции Эквадора, определен доступ к лекарственным средствам,

представляющим общественный интерес и являющимся приоритетными для здоровья нации, посредством принудительного лицензирования. В апреле 2010 г. компании EskegroupSA, дистрибьютору препаратов компании Cipla (Индия), была выдана принудительная лицензия сроком на 4 года (без выплаты компенсации) на лекарственный препарат «Ритонавир» для лечения ВИЧ-инфекции.

2012 год, Индия. В мае 2012 г. правительство Индии выдало индийской компании NatcoPharma право на производство противоопухолевого препарата Nexavar немецкой компании Bayer. При этом для государственных нужд компания NatcoPharma была обязана бесплатно поставлять аналог препарата Nexavar в количестве, необходимом для лечения по меньшей мере 600 пациентов в год. Остальной объем произведенного проепарата мог быть реализован на рынке по фиксированной предельной цене (около 178 долл. США) за упаковку из 120 таблеток. Сумма роялти составила 7 %.

Таким образом, принудительное лицензирование является одним из гибких подходов к защите интеллектуальной собственности, предусмотренным Соглашением ТРИПС и Дохинской декларацией, и наиболее распространенной мерой, направленной на достижение баланса между интересами правообладателей и соблюдением прав человека при возникновении проблем в связи с негативными эффектами использования патентов. Принудительные лицензии рассматриваются в качестве средства предотвращения злоупотреблений исключительными правами, которые предоставляются патентом, а также являются инструментом, позволяющим правительствам государств обеспечить национальную безопасность и реагировать на возникновение чрезвычайных ситуаций. Согласно статье 31 Соглашения ТРИПС использование объекта патента без разрешения правообладателя возможно, если национальное законодательство члена ВТО разрешает такое использование.

Законодательством Российской Федерации предусмотрены 2 способа использования изобретения, полезной модели или промышленного образца без согласия патентообладателя:

- принудительная лицензия по решению суда;
- разрешение, выданное Правительством Российской Федерации.

В соответствии со статьей 1362 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) простая (неисключительная) принудительная лицензия на использование на территории Российской Федерации изобретения, полезной модели или промышленного образца по решению суда предоставляется любому лицу, желающему и готовому использовать такие изобретение, полезную модель или промышленный образец, при выполнении в совокупности следующих условий:

- изобретение или промышленный образец не используется либо недостаточно используется патентообладателем в течение четырех лет со дня выдачи патента, а полезная модель – в течение трех лет со дня выдачи патента;

- неиспользование или недостаточное использование изобретения или промышленного образца приводит к недостаточному предложению соответствующих товаров, работ или услуг на рынке;
- патентообладатель отказывается от заключения лицензионного договора на условиях, соответствующих установившейся практике, с лицом, желающим и готовым использовать такие изобретение или промышленный образец;
- доказательства того, что неиспользование или недостаточное использование патентообладателем изобретения, полезной модели или промышленного образца обусловлено уважительными причинами, отсутствуют.

Судебная практика по вопросу выдачи принудительной лицензии в отношении лекарственных препаратов отсутствует, что свидетельствует о невозможности одновременно исполнить все условия, установленные статьей 1362 ГК РФ. Более того, понятия «недостаточное использование» и «недостаточное предложение» являются весьма неоднозначными, что также не способствует практической реализации механизма принудительного лицензирования в отношении лекарственных препаратов. При этом четырехлетний срок неиспользования или недостаточного использования лекарственных препаратов не позволяет органам власти, ответственным за лекарственное обеспечение граждан, оперативно реагировать в ситуациях, когда отсутствие определенных лекарственных препаратов может привести к самым тяжелым последствиям.

Иная возможность использования товара без согласия патентообладателя установлена статьей 1360 ГК РФ, согласно которой Правительство Российской Федерации имеет право в интересах обороны и безопасности разрешить использование изобретения, полезной модели или промышленного образца без согласия патентообладателя с уведомлением его об этом в кратчайший срок и с выплатой ему соразмерной компенсации.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» под безопасностью (национальной безопасностью) понимается деятельность по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Согласно пункту 49 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 537, одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности в среднесрочной перспективе определяется гарантированное снабжение населения высококачественными и доступными лекарственными препаратами.

Таким образом, механизм использования изобретения, полезной модели или промышленного образца без согласия патентообладателя, установленный статьей 1360 ГК РФ, может применяться Правительством Российской Федерации непосредственно в целях обеспечения граждан лекарственными препаратами.



Экономическая зависимость Российской Федерации от производителей лекарственных препаратов, не имеющих заменителей, в том числе связанная с нестабильным курсом валют, а также потенциальная угроза отказа иностранных производителей от поставок лекарственных препаратов, предельные отпускные цены которых зафиксированы государством, в случае нерентабельности их реализации на территории Российской Федерации, не отвечают требованиям национальной безопасности.

В целях гарантированного снабжения населения доступными лекарственными препаратами ФАС России считает целесообразным использовать предусмотренный статьей 1360 ГК РФ механизм введения в оборот товаров без согласия патентообладателей, в том числе в случае экономически или технологически обоснованного сокращения или прекращения производства лекарственного препарата. Разрешение использования изобретения, полезной модели или промышленного образца без согласия патентообладателя может оформляться в виде распоряжения Правительства Российской Федерации, в котором перечисляются объекты интеллектуальной собственности, а также размер вознаграждения, подлежащего выплате правообладателю.

Вместе с тем для исключения «двойных трактовок» и расширения возможностей использования Правительством Российской Федерации статьи 1360 ГК РФ в случаях возникновения ситуаций, не подпадающих под случаи, перечисленные в качестве оснований для выдачи такого разрешения в статье 1360 ГК РФ, но, тем не менее, требующие немедленного решения в связи с необходимостью реализации прав граждан Российской Федерации на охрану здоровья и медицинскую помощь, закрепленных в статье 41 Конституции Российской Федерации, ФАС России считает целесообразным рассмотрение вопроса о дополнении статьи 1360 ГК РФ случаями крайней необходимости<sup>60</sup>, то есть для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам граждан, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный вред.

В связи с изложенным необходимо закрепить за Правительством Российской Федерации полномочие по выдаче разрешения на использование изобретения, полезной модели или промышленного образца в случае крайней необходимости, а именно изложить статью 1360 ГК РФ в следующей редакции:

*«Статья 1360. Использование изобретения, полезной модели или промышленного образца в интересах национальной безопасности и в случаях крайней необходимости*

*Правительство Российской Федерации имеет право в интересах обороны и безопасности, а также в случае крайней необходимости, то есть для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь, разрешить использование*

---

<sup>60</sup> Понятие крайней необходимости раскрыто в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовном кодексе Российской Федерации

*изобретения, полезной модели или промышленного образца без согласия патентообладателя с уведомлением его об этом в кратчайший срок и с выплатой ему соразмерной компенсации. Порядок выдачи разрешения на использование изобретения, полезной модели или промышленного образца без согласия патентообладателя устанавливается Правительством Российской Федерации».*

После внесения указанных изменений в ГК РФ необходимо разработать проект постановления Правительства Российской Федерации, устанавливающего порядок выдачи разрешения на использование изобретения, полезной модели или промышленного образца без согласия патентообладателя.

В целях эффективной реализации действующей или предлагаемой редакций статьи 1360 ГК РФ необходимо предусмотреть отдельную процедуру регистрации лекарственного препарата, при создании которого использовано разрешение Правительства Российской Федерации на использование изобретения, полезной модели или промышленного образца без согласия патентообладателя, в связи с чем предлагается статью 13 Федерального закона «Об обращении лекарственных средств» дополнить следующей формулировкой:

*«Государственная регистрация лекарственных препаратов, предназначенных для применения в условиях военных действий, чрезвычайных ситуаций, профилактики и лечения заболеваний и поражений, полученных в результате воздействия неблагоприятных химических, биологических, радиационных факторов, и разработанных по заданию федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных в области обороны страны и безопасности государства, а также в случае крайней необходимости, осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.».*

#### **5.4.2. Обращение медицинских изделий: выявленные проблемы и предлагаемые пути решения**

##### **Проблемы функционирования рынков:**

1) Отсутствие федерального закона, регулирующего вопросы обращения медицинских изделий.

2) Минздравом России и Росздравнадзором не ведется работа по определению взаимозаменяемости медицинских изделий, предусмотренная в Федеральном законе от 21.11.2011 № 323 «Об охране здоровья граждан в Российской Федерации».

3) Проблемы ограничения конкуренции на рынках медицинских изделий на торгах:

- закупки медицинских изделий на конкурсах стимулируют приобретение уникальных по характеристикам и наиболее дорогих изделий, так как зачастую членами конкурсной комиссии оценки разным предложениям участников торгов выставляются субъективно и несправедливо;

- отсутствует единообразие требований при составлении технических заданий на закупку медицинских изделий, заказчики зачастую вносят «блокирующие» требования, не влияющие на показатели безопасности и качества продукции, которым соответствуют конкретные производители;
- заказчики объединяют в один лот различные виды технических средств реабилитации, имеющие разные функциональные характеристики, предназначенные для разных медицинских показаний, применяемые в различных условиях, выпускаемые по различным технологиям, т.е. товары технологически и функционально не связанные между собой, в результате контракты заключаются с единственными участниками по максимальным ценам;
- после закупки медицинских изделий заказчики вынуждены периодически закупать по завышенным ценам запасные части к ним, а также по окончании определенного (гарантийного) срока для обеспечения функционирования медицинского изделия оплачивать возможность продолжения работы с ним;
- в связи с массовым переходом производителей медицинского оборудования к использованию специальных программно-технических средств, направленных на ограничение использования альтернативных эквивалентных расходных материалов (реагентов), заказчики вынуждены приобретать расходные материалы по завышенным ценам, не имея возможности использовать эквивалентную продукцию;
- при закупке расходных материалов для лабораторного медицинского оборудования заказчики указывают конкретные марки расходных материалов (реагентов), рекомендуемых производителем данного оборудования, или требование предоставления авторизационного письма от производителя о возможности использования эквивалентных расходных материалов, что ограничивает конкуренцию;
- отсутствие в открытых источниках информации о медицинском изделии (инструкции по применению, технический паспорт) приводит к тому, что участники торгов предоставляют разные комплекты документов, подтверждающих технические и функциональные характеристики товара, полнота и достоверность которых не может быть оценена заказчиком.

4) Двойной (дублирующий) государственный контроль в сфере обращения отдельных видов медицинских изделий. При прохождении процедуры регистрации медицинских изделий проводится проверка и испытания (технические, токсикологические, клинические) для подтверждения безопасности изделия. При этом ряд медицинских изделий является одновременно медицинским изделием и средством измерения или прекурсором или спиртосодержащим изделием или оборудованием высокочастотным или имеет двойное применение. 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 приборов высокочастотных), ФТС России (при проведении таможенного контроля). Затраты на выполне-

ние дополнительных требований существенно влияет на цены на такие медицинские изделия (определение места хранения для прекурсоров, получение разрешения на применения высокочастотных приборов, получение лицензии на ввоз прекурсоров, уплата дополнительных пошлин и НДС при таможенном оформлении и т.д.).

5) Таможенные пошлины дестимулируют локализацию производства медицинских изделий: готовое импортное зарегистрированное медицинское изделие ввозится с льготным НДС 0% и таможенной пошлиной 0%, а компоненты и запчасти к нему трактуются таможней как простые электротехнические изделия (НДС 18%, таможенная пошлина 20%, сертификат соответствия почти на каждую отдельную деталь).

6) Незаконная деятельность сайтов в сети Интернет, предлагающих к продаже и продающих незарегистрированные, фальсифицированные и недоброкачественные медицинские изделия.

### ***Рекомендации по развитию конкуренции на товарных рынках:***

1) Ускорение реализации Федерального закона от 21.11.2011 № 323 «Об охране здоровья граждан в Российской Федерации» в части определения взаимозаменяемости медицинских изделий (с учетом принятой Минздравом России классификации медицинских изделий) и внесения сведений о взаимозаменяемых медицинских изделиях в государственный реестр медицинских изделий и организаций, осуществляющих производство и изготовление медицинских изделий. Разработка и утверждение постановления Правительства Российской Федерации, содержащего порядок установления взаимозаменяемости медицинских изделий, медицинских изделий, применяемых в качестве расходных материалов, и запасных частей. Разработка административного регламента Росздравнадзора по установлению взаимозаменяемости медицинских изделий, медицинских изделий, применяемых в качестве расходных материалов, и запасных частей.

2) Скорейшее принятие Федерального закона «Об обращении медицинских изделий», с включением в него поправок, предусматривающих меры по монополизации 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. В том числе предусматривающего введение:

- требования об оперативном размещении на официальном сайте Росздравнадзора инструкции по применению и технические характеристики 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.

3) Совершенствование государственных закупок медицинских изделий, в том числе:

- внесение изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации об утверждении перечня товаров, закупаемых на аукционе, путем включения в перечень всех медицинских изделий без исключений;
- направление в адрес органов управления здравоохранением субъектов Российской Федерации и неопределенного круга государственных заказчиков (а также размещение в сети Интернет) разъяснений о несоответствии действующему законодательству требования 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 положения 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;
- разработка типовых, унифицированных технических заданий и контрактов по отдельным категориям медицинских изделий с привлечением широкого круга представителей экспертного сообщества.

4) 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.

5) Установление таможенных льгот на комплектующие для производства медицинских изделий.

### **5.4.3. Медицинские услуги: выявленные проблемы и предлагаемые пути решения**

#### **Проблемы функционирования рынков:**

1) Несовершенство законодательства об обязательном медицинском страховании, дискриминация медицинских организаций, участвующих в программах ОМС, по объемам и тарифам оказываемой медицинской помощи, в том числе:

- не урегулирована процедура распределения объемов медицинской помощи, подлежащих оплате из фондов ОМС, между медицинскими организациями, что приводит к дискриминации медицинских организаций при распределении бюджетных ресурсов, независимо от формы собственности;
- не регламентирован правовой статус комиссий по разработке территориальных программ ОМС, 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 обеспечивает застрахованным гражданам наличие действующего механизма для реализации права на такой выбор, что приводит к утрате страховыми компаниями функций страховщиков, и лишает медицинские организации возможности конкурировать при оказании медицинской помощи в рамках ОМС;
- частные страховые компании, не имея лицензии на экспертизу качества медицинской помощи, незаконно проводят проверки и взыскивают штрафы;
- отсутствует четкая правовая регламентация расчета тарифов на оплату медицинской помощи по ОМС, что приводит к дискриминации медицинских организаций в зависимости от формы собственности, поскольку при оказании одинаковых услуг затраты частных медицинских организаций выше, чем затраты бюджетных медицинских организаций.
- понятие «нецелевое использование средств» разработано для бюджетных государственных органов и организаций и не применима к частным медицинским организациям, однако в случаях, когда частная клиника средства, выделенные ТФОМС, самостоятельно распределяет по статьям расходов, ТФОМС применяет к ней штрафные и иные санкции.

2) Смешение платности и бесплатности медицинских услуг в государственных и муниципальных медицинских организациях:

- 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;

- приводит к устойчивому снижению доступности и качества медицинской помощи в бесплатной системе здравоохранения;
- стимулируют коррупцию при оказании платных медицинских услуг: врачи могут осуществлять лечение за наличный расчет, при этом потраченные материалы списывать на пациентов по программе государственных гарантий.

3) Слабость и неэффективность надзора за качеством и безопасностью медицинской деятельности:

- дублирование надзорных полномочий, приводящая к необоснованному административному давлению на медицинские организации;
- отсутствие достаточного нормативно-правового регулирования возложенных на Росздравнадзор полномочий, в результате чего должностные лица центрального аппарата и территориальных органов Росздравнадзора могут в отношении медицинских организаций превышать свои полномочия, дублировать надзорные функции других органов, предъявлять неправомерные требования, осуществлять неправомерное применение статей КоАП РФ, нарушать требования к организации и оформлению результатов проверок;
- 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.

4) Проблемы лицензирования медицинской деятельности:

- лицензирование медицинской деятельности (за исключением высокотехнологической медпомощи и федеральных клиник) передано на уровень субъектов Российской Федерации, что спровоцировало конфликт интересов между субъектом Российской Федерации, являющимся собственником, финансовым агентом и лицензионным контролером медицинских учреждений, с одной стороны, и публичными целями надзора, с другой стороны;
- отсутствие требований к соискателям лицензий и порядков оказания медицинской помощи по большинству работ (услуг), составляющих медицинскую деятельность и подлежащих лицензированию, что приводит к невозможности осуществления лицензирования и лицензионного надзора;
- приказ Минздрава России от 11.03.2013 № 121н вместо утверждения требований дополнил установленный Положением о лицензировании медицинской деятельности перечень работ (услуг), составляющих медицинскую деятельность, указанием классификации видов медицинской помощи и условий ее осуществления, что привело к оформлению выдаваемых лицензий с нарушением требований Положения о лицензировании медицинской деятельности и постановления Правительства

Российской Федерации от 06.10.2011 № 826 «Об утверждении типовой формы лицензии», а также вынудило переоформлять полученные ранее лицензии, как не соответствующие требованиям приказа Минздрава России от 11.03.2013 № 121н.

5) Громоздкая система требований к условиям оказания медицинских услуг: ежегодно создаются и корректируются различные дополнительные условия оказания медицинской помощи, касающиеся вспомогательных подразделений, медицинской техники, ставок медработников, количества дополнительных обследований и пр., которые согласно международным рекомендациям не имеют практического смысла в рамках оказания конкретной медицинской помощи.

6) Отсутствие анализа востребованности закупленного медицинскими организациями оборудования в соответствии со стандартами оснащения, содержащимися в порядках оказания медицинской помощи, в условиях их обязательного характера может приводить к нерациональному расходованию бюджетных средств на медицинскую помощь в государственных медицинских организациях и необоснованному повышению издержек в системе здравоохранения, а также к повышению цен на медицинские услуги в частных медицинских организациях.

7) Действующие нормы Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» нарушают права медицинских работников негосударственных медицинских организаций, так как предусматривает назначение досрочной трудовой пенсии по старости для работников учреждений (а не организаций). Таким образом, лица, состоящие в аналогичных должностях и выполняющие одинаковые трудовые обязанности, находятся в неравном положении.

8) Незаконная деятельность интернет сайтов, предлагающих медицинские услуги организаций, не имеющих соответствующих лицензий

### ***Рекомендации по развитию конкуренции на товарных рынках:***

1) Проведение сплошной проверки формирования в субъектах Российской Федерации комиссий по разработке территориальных программ обязательного медицинского страхования, распределения объемов предоставления медицинской помощи, структуры и размера возмещаемых тарифов на оплату медицинской помощи для государственных и негосударственных медицинских организаций.

2) Внесение в Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» изменений:

- определить правовой статус комиссий по разработке территориальных программ ОМС; установить требование об обязательном участии в деятельности комиссий представителей государственных и негосударственных медицинских организаций на паритетных началах; установить требование об обязательном утверждении решений комиссии органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным в сфере здравоохранения;



- предусмотреть положения, регламентирующие деятельность региональных комиссий, исключаяющие процедуру распределения объема предоставления медицинской помощи;
- установить порядок формирования и структуру тарифов на оплату медицинской помощи, которые не должны быть ниже себестоимости медицинской услуги;
- исключить требование о целевом использовании средств ОМС для частных медицинских организаций;
- ликвидировать институт страховых компаний и создать условия прямого направления средств ФФОМС в медицинскую организацию, оказавшую услугу пациенту (реализация принципа «деньги идут за пациентом»).

### 3) Совершенствование медицинского надзора:

- подготовка поправок в медицинское законодательство, устраняющих противоречивость соответствующих действующих норм, а также разработка и принятие предусмотренных законодательством недостающих нормативных правовых актов (порядки, требования, правила и административные регламенты);
- исключение дублирования контрольных полномочий;
- внесение поправок в Положение о лицензировании медицинской деятельности, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 16.04.2012 № 291;
- отмена приказа Минздрава России от 11.03.2013 № 121н и разработка требований к организации и выполнению соответствующих работ (услуг), составляющих медицинскую деятельность, в целях лицензирования;
- сокращение плановых проверок, сосредоточение усилий Росздравнадзора на внеплановых контрольных мероприятиях по жалобам граждан, юридических лиц, органов государственной власти и местного самоуправления, иных заявителей;
- активизация проведения экспертизы качества медицинской помощи и деятельности по привлечению экспертов и экспертных организаций к проверкам;
- создание и привлечение к оценке качества оказываемых услуг саморегулируемых врачебных объединений.

4) Перестройка механизма разработки и утверждения клинических протоколов на основе принципов доказательной медицины с включением в эту работу независимых медицинских экспертов и медицинского надзора. Легализация клинических протоколов как основного инструмента оценки качества и безопасности медицинской помощи.

5) Перестройка механизма разработки и утверждения, а также критический анализ действующих порядков оказания медицинской помощи с включением в эту работу медицинских экспертов, саморегулируемых организаций состоящих из медицинских организаций и медицинского надзора. Проведение анализа востребованности закупленного в соответствии со стандартами оснащения оборудова-

ния и пересмотр стандартов оснащения медицинской организации в соответствующих порядках оказания медицинской помощи или отмена обязательности их применения.

6) Внесение изменений в пункты 19, 20 части 1 статьи 30 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», предоставляющих 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.

7) Совершенствование оказания платных услуг:

- введение запрета на оказание платных услуг в медицинских организациях, получающих бюджетное финансирование основных средств, разрешение оказания платных услуг в государственных медицинских организациях только по «частным страховкам» – индивидуальным полисам ДМС;
- внесение изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 04.10.2012 № 1006, определяющих исчерпывающий перечень условий оказания платных медицинских услуг в государственных и муниципальных медицинских организациях;
- установление единых правил по оказанию государственными и муниципальными медицинскими организациями платных медицинских услуг населению;
- утверждение порядка и усиление информирования государственными и муниципальными медицинскими организациями населения о перечне бесплатных и платных услуг, порядке их оказания, условиях и ценах;
- введение ответственности руководителей государственных и муниципальных медицинских организаций и медицинских работников за незаконное оказание медицинских услуг за плату и за несоблюдение предусмотренного пунктом 3 части 1 статьи 79 ФЗ-323 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.

#### ***5.4.4. Примеры значимых действий антимонопольного регулирования в сфере здравоохранения***

***О применимости статьи 10 Закона о защите конкуренции к действиям хозяйствующего субъекта, занимающего доминирующее положение на рынке лекарственного препарата, находящегося под патентной защитой.***

Федеральная антимонопольная служба признала компанию TEVA PHARMACEUTICAL INDUSTRIES LIMITED (Израиль) нарушившей пункт 5 части 1 статьи 10 Закона «О защите конкуренции» в результате экономически и технологически не обоснованного отказа от заключения с ЗАО «МФПДК

«БИОТЭК» договора поставки лекарственного средства «Копаксон®-Тева» (МНН «Глатирамера ацетат»). Лекарственный препарат, имеющий МНН «Глатирамера ацетат», является приоритетным для лечения пациентов с рассеянным склерозом, не имеет аналогов нигде в мире, закупается централизованно в соответствии с Перечнем централизованно закупаемых за счет средств федерального бюджета лекарственных средств, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.12.2008 № 2053-р.

TEVA выдано предписание об обеспечении конкуренции, в частности, путем предоставления контрагентам доступа к данному товару на недискриминационных условиях. Компания TEVA была оштрафована за совершенное нарушение антимонопольного законодательства.

TEVA не согласилась с решением, предписанием и постановлением о наложении штрафа и обратилась в суд. В рамках судебных разбирательств рассматривались вопросы коллизии федеральных нормативных правовых актов.

Арбитражный суд г. Москвы удовлетворил требования компании TEVA и отменил решение ФАС России, посчитав, что действия компании TEVA, имеющей патент на лекарственный препарат «Копаксон®-Тева», урегулированы гражданским законодательством и подпадают под исключения, предусмотренные частью 4 статьи 10 Закона о защите конкуренции. Таким образом, суд поставил под сомнение возможность привлечения к ответственности хозяйствующих субъектов, имеющих действующий патент на товар.

Вместе с тем Девятым арбитражным апелляционным судом и Федеральный арбитражный суд Московского округа (кассационная инстанция) подтверждена законность решения ФАС России и даны принципиально важные разъяснения, что предусмотренные частью 4 статьи 10 Закона о защите конкуренции изъятия для действий по осуществлению исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности не применяются к злоупотреблению хозяйствующим субъектом своим доминирующим положением, поскольку такое злоупотребление не имеет отношения к вопросам заключения лицензионных договоров на использование интеллектуальной собственности и другим вопросам, урегулированным частью IV Гражданского кодекса Российской Федерации.

***Пресечение злоупотребления доминирующим положением на товарном рынке монопольного лекарственного препарата "Экстранил", выразившегося в необоснованном отказе от заключения с контрагентом договора поставки.***

В 2013-2014 гг. ФАС России рассмотрены дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения пункта 5 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, выразившихся в экономически и технологически не обоснованном отказе от заключения с хозяйствующими субъектами договора на поставку лекарственных препаратов в отношении:

- ЗАО Компания «Бакстер»;
- ООО «Ново Нордиск»;
- компании TEVA PHARMACEUTICAL INDUSTRIES LIMITED.

По результатам рассмотрения дел вынесено три постановления о наложении административных штрафов в отношении юридических лиц на общую сумму 40,2 млн. руб.; одно постановление о наложении административного штрафа в отношении физического лица на сумму 20 тыс. руб.

Действия, предпринятые ФАС России:

1. Дело о нарушении антимонопольного законодательства было рассмотрено по признакам нарушения ЗАО Компания Закона о защите конкуренции, выразившимся в экономически и технологически не обоснованном отказе от заключения с ООО «Медикал сервис компани» договора на поставку лекарственного препарата, имеющего международное непатентованное наименование (далее – МНН) «Икодекстрин» (торговое наименование «Экстранил»).

В целях установления обстоятельств дела, а также выяснения причин отказа ЗАО Компания «Бакстер» от заключения договора с ООО «Медикал сервис компани» на поставку лекарственного препарата «Экстранил» ФАС России были изучены процедуры ЗАО Компания «Бакстер» по отбору и утверждению контрагентов, содержащие критерии выбора и одобрения дистрибьютора (третьего лица, медицинской организации), сроки и процедуры рассмотрения обращений потенциальных контрагентов. По результатам рассмотрения указанного дела принято решение:

- признать действия ЗАО Компания «Бакстер», выразившиеся в экономически и технологически не обоснованном отказе от заключения с ООО «Медикал сервис компани» договора на поставку лекарственного препарата «Экстранил» (МНН Икодекстрин), нарушением пункта 5 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции;
- выдать ЗАО Компания «Бакстер» предписание об устранении нарушения.

По результатам рассмотрения дела в отношении ЗАО Компания «Бакстер» и ее генерального директора были возбуждены и рассмотрены дела об административных правонарушениях по части 2 статьи 14.31 КоАП.

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении в отношении ЗАО Компания «Бакстер» вынесено постановление о наложении штрафа в сумме 9,2 млн. рублей. Предупреждение, решение и предписание, а также постановление о наложении штрафа обжалованы ЗАО Компания «Бакстер» в арбитражный суд. По итогам рассмотрения судебных дел предупреждение, решение и предписание были признаны законными, но решением суда сумма оборотного штрафа снижена до 1,3 млн. рублей.

2. Дело о нарушении антимонопольного законодательства было рассмотрено в отношении ООО «Ново Нордиск» по признакам нарушения Закона о защите конкуренции, выразившегося в навязывании ЗАО «Северо-Запад» условий договора, невыгодных для него и не относящихся к предмету договора, а также в экономически и технологически не обоснованном отказе от заключения с ЗАО «Северо-Запад» договора поставки путем приостановки отгрузок

лекарственных препаратов с торговыми наименованиями: НовоРapid Пенфилл, НовоМикс 30 Пенфилл, Левемир ФлексПен.

По результатам рассмотрения указанного дела принято решение:

- признать действия ООО «Ново Нордиск», выраженные в экономически и технологически не обоснованном отказе от заключения договора поставки с ЗАО «Северо-Запад» путем приостановления отгрузок лекарственных препаратов, нарушающими пункт 5 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции;
- прекратить рассмотрение дела в отношении ООО «Ново Нордиск» по пункту 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции в связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства;
- в связи с окончанием срока действия договора поставки от 21.01.2013 предписание ООО «Ново Нордиск» не выдавать.

По результатам рассмотрения дела ФАС России было возбуждено и рассмотрено 2 дела об административных правонарушениях, по итогам рассмотрения которых вынесены:

- постановление о наложении административного штрафа в отношении ООО «Ново Нордиск» на сумму 30,0 млн. рублей;
- постановление о наложении административного штрафа в отношении генерального директора ООО «Ново Нордиск» на сумму 20 тыс. руб.

Выданное ФАС России предупреждение, решение по делу о нарушении антимонопольного законодательства, а также постановления о наложении административных штрафов обжалованы ООО «Ново Нордиск» в арбитражный суд. По итогам рассмотрения судебного дела № А40-154847/2013 Арбитражный суд г. Москвы и Девятый арбитражный апелляционный суд признали законным решение ФАС России о направлении предупреждения о прекращении нарушения пунктов 3, 5 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, выразившегося в навязывании ЗАО «Торгово-Промышленное предприятие Северо-Запад» невыгодных условий договора поставки инсулинов и лекарственного средства «НовоСэвен». Решение по делу о нарушении антимонопольного законодательства, а также постановления о наложении административных штрафов рассматриваются в настоящее время в суде.

3. Дело о нарушении антимонопольного законодательства было рассмотрено в отношении компании TEVA PHARMACEUTICAL INDUSTRIES LIMITED по признакам нарушения пункта 5 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, выраженного в экономически и технологически не обоснованном отказе в заключении с ЗАО «МФПДК «БИОТЭК» договора на поставку лекарственного препарата «Копаксон».

В целях установления обстоятельств дела ФАС России изучила рамочное соглашение о долгосрочном сотрудничестве в отношении лекарственного препарата «Копаксон» и ряд причин отказа компании TEVA PHARMACEUTICAL INDUSTRIES LIMITED в заключении договора на поставку указанного

лекарственного препарата с ЗАО «МФПДК «БИОТЭК». По результатам рассмотрения указанного дела принято решение:

- признать действия компании TEVA PHARMACEUTICAL INDUSTRIES LIMITED, выраженные в экономически и технологически не обоснованном отказе в заключении с ЗАО «МФПДК «БИОТЭК» договора на поставку лекарственного препарата «Копаксон», нарушающими пункт 5 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции;
- выдать компании TEVA PHARMACEUTICAL INDUSTRIES LIMITED предписание об устранении совершенного нарушения антимонопольного законодательства посредством совершения действий, направленных на обеспечение конкуренции.

По итогам рассмотрения указанного дела ФАС России возбуждено и рассмотрено дело об административном правонарушении по части 1 статьи 14.31 КоАП. По результатам рассмотрения дела вынесено постановление о наложении штрафа на сумму 650 тыс. рублей.

Решение, предписание по делу о нарушении антимонопольного законодательства, а также постановление о наложении административного штрафа были обжалованы в арбитражном суде. По результатам рассмотрения дела в апелляционной и кассационной инстанциях указанные решение, предписание и постановление о наложении штрафа признаны судами законными. Штраф оплачен в полном объеме.

Принимая во внимание сложившуюся ситуацию в сфере реализации лекарственных препаратов, данные дела имеют высокую значимость в связи с тем, что:

- выявлены системные нарушения антимонопольного законодательства;
- производителями/поставщиками отказано контрагентам в поставке лекарственных препаратов, входящих в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов;
- в рамках рассмотрения указанных дел была сформирована устойчивая практика доказывания экономически и технологически не обоснованных отказов хозяйствующими субъектами, занимающими доминирующее положение на товарном рынке, от заключения договоров на поставку лекарственных препаратов;
- правильность выводов ФАС России, законность решений, предписаний и постановлений ФАС России о наложении административных штрафов по двум делам подтверждена судами;
- по результатам рассмотрения дел вынесено 4 постановления о наложении административных штрафов на общую сумму 39,9 млн. рублей;
- в рамках указанных дел был выявлен ряд проблем: при оценке деловой репутации контрагента хозяйствующие субъекты, занимающие доминирующее положение на товарном рынке, самостоятельно проводят проверки возможных коррупционных правонарушений с участием

контрагента (и его группы лиц), которые не были предметом рассмотрения уполномоченными государственными органами Российской Федерации и иных государств; хозяйствующие субъекты, занимающие доминирующее положение на товарном рынке, злоупотребляют правами, определенными в разработанных ими торговых политиках; торговые политики содержат дискриминационные положения и требуют значительных доработок.

С целью избежания 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 FCRA, Bribery Act 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.

### ***Принятие поправок в Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»***

В конце 2011 года по поручению Правительства Российской Федерации ФАС России была проведена внеплановая выездная проверка вопросов государственной регистрации лекарственных препаратов, которая выявила, в том числе, несовершенство и противоречивость норм Федерального закона от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», приводящих к проблемам регистрации препаратов, препятствующим развитию фармацевтического рынка Российской Федерации.

Правительством Российской Федерации были даны поручения Минздравсоцразвития России и ФАС России разработать соответствующие поправки в данный закон, касающиеся создания прозрачной регистрационной среды, устранения избыточного и необоснованного административного давления при регистрации лекарств).

Кроме этого, Президентом Российской Федерации было дано поручение (от 05.04.2012 № Пр-871) обеспечить принятие нормативных правовых актов, предусматривающих осуществление государственных услуг в сфере

консультирования разработчиков лекарственных средств по вопросам, связанным с государственной регистрацией, доклиническими и клиническими исследованиями лекарственных препаратов.

Совершенствование процедур государственной регистрации лекарственных средств и внесение соответствующих поправок в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств» было также предусмотрено мероприятиями 1.2, 1.5, 1.7 раздела 1 «Рынок лекарственных препаратов» Плана мероприятий по реализации мер по развитию конкуренции на отдельных рынках, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 № 2579-р («Дорожная карта»), поручением Комиссии при Президенте Российской Федерации по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации от 10 сентября 2014 года № 43 и поручениями по итогам заседания исполкома Консультативного совета по иностранным инвестициям в г. Елабуге 25.04.2014.

Во исполнение поручений Правительства Российской Федерации был разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств», работа над проектом федерального закона велась ФАС России с Минздравом России, иными федеральными органами исполнительной власти и экспертным сообществом в течение трех лет (2012-2014 гг.). Проект федерального закона обсуждался на площадках Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации, Агентства стратегических инициатив, представителей российских и иностранных фармацевтических производителей, «ОПОРЫ РОССИИ», Торгово-промышленной палаты России, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Принятый Федеральный закон от 22.12.2014 № 429-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств» содержит разработанные ФАС России статьи, направленные на развитие конкуренции на рынках лекарственных средств, которыми, в том числе:

- закреплена взаимозаменяемость лекарственных препаратов, критерии взаимозаменяемости, порядок отнесения лекарственных препаратов к взаимозаменяемым, требование об определении взаимозаменяемости (невзаимозаменяемости) лекарственных препаратов при их государственной регистрации, внесении сведений о взаимозаменяемости в Государственный реестр лекарственных средств; получило законодательное закрепление процедура установления взаимозаменяемости биологических лекарственных препаратов (биоаналогов);
- маркетинговое определение «оригинальный лекарственный препарат» заменено на «референтный лекарственный препарат» – препарат, зарегистрированный по полному регистрационному досье;
- разделены процедуры проведения клинических исследований и государственной регистрации лекарственных препаратов;



- закреплено право заявителя на обжалование решений экспертного совета и Минздрава России, в том числе по вопросу о взаимозаменяемости препарата, с использованием результатов независимой экспертизы (арбитражное рассмотрение результатов экспертизы ФГБУ Минздрава России), проведенной независимыми аккредитованными лабораториями (центрами);
- введено требование о разработке и утверждении уполномоченным федеральным органом исполнительной власти правил GxP (надлежащей лабораторной практики, правил надлежащей клинической практики, правил надлежащей производственной практики, правил надлежащей практики хранения и перевозки лекарственных препаратов, правил надлежащей дистрибьюторской практики, правил надлежащей аптечной практики, правил надлежащей практики фармаконадзора лекарственных препаратов для медицинского применения);
- установлены особенности государственного надзора в сфере обращения лекарственных средств;
- в перечень документов, представляемых с заявлением о государственной регистрации лекарственного препарата, включено заявление производителя лекарственного препарата, производство которого осуществляется за пределами Российской Федерации, о согласии на проведение инспектирования производителя на соответствие требованиям правил надлежащей производственной практики;
- Правительству Российской Федерации предоставлена возможность оперативно реагировать на ситуацию на фармацевтическом рынке и постановлениями Правительства Российской Федерации менять принципы и методы ценового регулирования (на лекарственные препараты, входящие в Перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов);
- установлена ускоренная процедура экспертизы лекарственных средств в отношении орфанных лекарственных препаратов, первых трех дженериков и лекарственных препаратов, предназначенных для применения несовершеннолетними;
- требование ВТО, направленное на защиту прав производителей «оригинальных» (референтных) лекарственных препаратов, гармонизировано с положениями ТРИПС: производители воспроизведенных препаратов могут подать заявление о государственной регистрации препарата по истечении четырех лет с даты государственной регистрации референтного препарата, производители биоаналога - по истечении трех лет с даты государственной регистрации референтного лекарственного препарата;
- установлена обязанность держателя (владельца) регистрационного удостоверения лекарственного препарата на биотехнологический или орфанный лекарственный препарат предоставлять на возмездной основе образцы референтного лекарственного препарата для проведения производителями дженериков клинических исследований;

- отменена норма о приостановке обращения лекарственного препарата в период подтверждения им государственной регистрации;
- введено положение об отмене государственной регистрации лекарственного препарата в случае его отсутствия в обращении в Российской Федерации в течение трех и более лет;
- закреплен исключаящий возможные коррупционные риски порядок осуществления научного консультирования по запросу субъекта обращения лекарственных средств подведомственными Минздраву России ФГБУ, не участвующими в организации проведения экспертизы качества лекарственных средств, в виде письменных ответов, которые размещаются на официальном сайте Минздрава и в дальнейшем будут являться источниками информации для иных заявителей, имеющих аналогичные вопросы;
- предоставлено право производителю лекарственных средств, в случае, если производство лекарственного препарата осуществляется в Российской Федерации, предъявлять в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в качестве документа, подтверждающего соответствие GMP, копию лицензии на производство лекарственных средств; если производство лекарственного препарата осуществляется за пределами Российской Федерации, производитель предоставляет копию заключения о соответствии производителя лекарственных средств требованиям правил надлежащей производственной практики;
- упрощена процедура вывода на рынок орфанных препаратов: уполномоченный орган будет признавать результаты доклинических и клинических исследований орфанных препаратов, выполненных за пределами Российской Федерации;
- установлено требование о прозрачности принимаемых решений экспертного совета и Минздрава России при процедуре государственной регистрации лекарственных препаратов (опубликование на официальном сайте заключений и решений с приложением всех документов);
- установлена обязанность уполномоченного федерального органа исполнительной власти приостанавливать применение лекарственного препарата при получении информации о несоответствии данных об эффективности и о безопасности лекарственного препарата данным о лекарственном препарате, содержащимся в инструкции по его применению, в том числе выявленных в ходе осуществления фармаконадзора контрольно-надзорными органами иностранных государств;
- уполномоченный федеральный орган исполнительной власти получил право приостанавливать применение лекарственного препарата в случае невыполнения предписания, выданного по итогам осуществления выборочного контроля качества лекарственного препарата.

Принятый Федеральный закон от 22.12.2014 № 429-ФЗ системно устраняет основные выявленные ФАС России проблемы, негативно влияющие на

конкуренцию на фармацевтических рынках и имеет следующие основные положительные результаты:

- утвержденные нормы обеспечат равные возможности всем фармкомпаниям, производящим или реализующим взаимозаменяемые лекарственные препараты, что повысит конкуренцию среди производителей взаимозаменяемых лекарственных препаратов, позволит значительно увеличить количество участников закупок, снизить цены поставки лекарственных препаратов, что, в конечном счете, должно привести к экономии бюджетных средств, направляемых на закупку лекарственных препаратов, а также позволят осуществить переход на систему лекарственного возмещения;
- указанными нормами исключены механизмы недобросовестной конкуренции на фармацевтическом рынке, в том числе со стороны иностранных производителей, в части исключения понятия «оригинальных препаратов», 6-летнего срока защиты прав производителей «оригинальных препаратов», возможности ввозить в Российскую Федерацию препараты, не соответствующие правилам надлежащей производственной практики, выпуска на рынок препарата, не находящегося затем в обращении (в целях затягивания начала процедуры регистрации дженерика) и т.д.;
- поправками установлены обязательные требования к лекарственным препаратам на всех стадиях их обращения, в том числе произведенным за пределами Российской Федерации, что обеспечит равные условия производителям лекарств;
- утвержденные нормы закрепили меры государственного контроля и надзора, позволяющие оперативно, то есть без согласования с органами прокуратуры и без уведомлений проверяемых лиц, реагировать на выявленные нарушения, расширен перечень мер реагирования при выявлении нарушений на фармацевтических рынках. Усилен фармаконадзор, предусмотрен обмен информацией с надзорными органами иностранных государств о качестве лекарственных препаратов, выявленных побочных эффектах и других негативных фактах;
- поправки исключили требования о прохождении избыточных процедур и сборе дополнительных документов компаниями – разработчиками лекарственных препаратов, при проведении клинических исследований, а также необоснованные административные барьеры при прохождении процедуры подтверждения государственной регистрации лекарственных препаратов и упростили регистрацию орфанных лекарственных препаратов;
- благодаря принятому закону у заявителей появились независимые механизмы защиты своих прав от произвола решений регистрирующего органа и подведомственных ему организаций;
- принятыми нормами введена гибкая система ценообразования на препараты, входящие в Перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов (далее – ЖНВЛП), что даст возможность Правительству

Российской Федерации максимально быстро реагировать на меняющуюся ситуацию на фармацевтических рынках и защитит производителей лекарств;

- установлена система открытости и прозрачности всех решений регистрирующего органа и экспертной организации, включая открытость оснований принятия этих решений.

Вопрос взаимозаменяемости лекарственных препаратов – ключевой вопрос развития конкуренции на лекарственных товарных рынках. В условиях экономического кризиса ускорение процедур определения взаимозаменяемости лекарств является первоочередной мерой, повышающей их доступность населению и снижающей бюджетные расходы на закупку лекарств. В связи с этим ФАС России считает необходимым внесение поправок в Федеральный закон от 22.12.2014 № 429-ФЗ, исключая части 3 и 4 из статьи 3 с целью отмены отлагательного срока вступления норм, связанных с взаимозаменяемостью лекарственных препаратов.

В 2015 году необходимо начать реализацию положений Федерального закона от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», посвященных взаимозаменяемости лекарственных препаратов, а именно необходимо:

- разработать проект порядка определения взаимозаменяемости лекарственных препаратов для медицинского применения для рассмотрения Правительством Российской Федерации;
- Минздраву России выдать задания на проведение комиссией экспертов ФГБУ определения взаимозаменяемости лекарственных препаратов для медицинского применения, зарегистрированных до дня вступления в силу поправок в закон;
- принять приказ о реестре типовых инструкций по медицинскому применению взаимозаменяемых лекарственных препаратов и начать формировать данный реестр типовых инструкций;
- принять порядок предоставления доказательств отсутствия влияния разных вспомогательных веществ или вспомогательных устройств на безопасность и (или) эффективность лекарственного препарата для медицинского применения;
- начать определение взаимозаменяемости лекарственных препаратов для медицинского применения по заявлениям держателей или владельцев регистрационных удостоверений лекарственных препаратов;
- вносить сведения о взаимозаменяемости лекарственных препаратов в Государственный реестр лекарственных средств и др.

В соответствии с разделом XV Плана подготовки органами государственной власти Российской Федерации и организациями документов (включая действия Российской Федерации по выполнению обязательств Российской Федерации), подлежащих разработке в соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., в 2015 году необходимо принять участие

в разработке 42 документов по вопросам регулирования обращения лекарственных средств и медицинских изделий, предусматривающих в том числе проконкурентные поправки, внесенные в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств».

В соответствии с пунктом 7 раздела 1 Плана мероприятий по реализации мер по развитию конкуренции на отдельных рынках, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 № 2579-р, Минздраву России и ФАС России необходимо проведение анализа правоприменительной практики изменений, внесенных в Федеральный закон № 61-ФЗ от 12.04.2010 «Об обращении лекарственных средств» в части совершенствования процедур государственной регистрации лекарственных препаратов.

### ***Внедрение конкурентных процедур в практику формирования государственных перечней лекарственных средств***

ФАС России была выявлена проблема непрозрачности процедур и отсутствие четких критериев попадания тех или иных лекарств в ограничительные перечни лекарственных средств. При этом существовали высокие коррупционные риски, поскольку производители лекарств имеют прямую заинтересованность во включении своих лекарственных препаратов в соответствующие перечни, чтобы обеспечить гарантированный сбыт значительных объемов своей продукции на территории Российской Федерации.

Было отмечено бездействие Минздрава России по обновлению всех ограничительных перечней. Так, включение новых МНН в Перечень лекарственных средств, отпускаемых по рецептам врача (фельдшера) при оказании дополнительной бесплатной медицинской помощи отдельным категориям граждан, имеющим право на получение государственной социальной помощи, не производилось с 2009 года, в связи с чем все обращения компаний в Минздрав России с просьбой о включении новых препаратов (например, инсулина глулизина - единственного из инсулинов, который не был включен перечень для льготного обеспечения отдельных категорий граждан), оставались без удовлетворения. В 2013 году по данному факту ФАС России признала Минздрав России нарушившим антимонопольное законодательство.

Базовым перечнем для льготного лекарственного обеспечения является перечень ЖНВЛП. В соответствии с Законом «Об обращении лекарственных средств» Правительством Российской Федерации должен ежегодно утверждаться перечень ЖНВЛП для медицинского применения, обеспечивающих приоритетные потребности здравоохранения в целях профилактики и лечения заболеваний. Это означает, что включение лекарственного препарата в перечень ЖНВЛП гарантирует его закупку за счет федерального или региональных бюджетов. Однако в связи с отсутствием процедур разработки и утверждения перечня ЖНВЛП он не обновлялся с 2011 года, в результате чего в нем отсутствовали новые препараты и новые лекарственные формы.

Все это создавало дискриминационные условия хозяйствующим субъектам в части обращения лекарственных препаратов на рынке. В ФАС России поступало большое количество жалоб от производителей по вопросу необоснованного включения или отказа от включения тех или иных лекарственных средств в перечни, что приводило к ограничению конкуренции на соответствующих рынках. Кроме того нарушались гарантированные законодательством права пациентов на льготное лекарственное обеспечение, когда граждане не получали требуемые им препараты вследствие их отсутствия в соответствующих перечнях. Например, отсутствие лекарственного препарата «Леналидомид», приводило к нарушению гарантированных законодательством Российской Федерации прав пациентов, страдающих множественной миеломой, резистентных к терапии лекарственным препаратом «Бортезомиб», и к неэффективному расходованию бюджетных средств Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.08.2014 № 871 утверждены Правила формирования перечней лекарственных препаратов, предусмотренных законодательством Российской Федерации. В результате работы по формированию перечней с участием ФАС России в рамках прозрачных процедур распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.12.2014 № 2782-р утверждены уже несколько лет не обновляемые новые перечни лекарственных препаратов:

- перечень ЖНВЛП для медицинского применения на 2015 год;
- перечень лекарственных препаратов для медицинского применения, в том числе лекарственных препаратов для медицинского применения, назначаемых по решению врачебных комиссий медицинских организаций;
- перечень лекарственных препаратов, предназначенных для обеспечения лиц, больных гемофилией, муковисцидозом, гипофизарным нанизмом, болезнью Гоше, злокачественными новообразованиями лимфоидной, кроветворной и родственных им тканей, рассеянным склерозом, лиц после трансплантации органов и (или) тканей, в состав которого по настоянию ФАС России был включен лекарственный препарат с МНН «Леналидомид», что позволит пациентам, страдающим множественной миеломой, которые на протяжении более 5 лет не имели доступа к данному препарату, получить адекватное лечение за счет средств федерального бюджета;
- минимальный ассортимент лекарственных препаратов, необходимых для оказания медицинской помощи.

В результате почти двухлетней работы с участием ФАС России впервые в истории формирования важнейших государственных перечней, на финансирование которых расходуется большая часть средств государственного бюджета, направляемых на финансирование закупок лекарственных средств, установлены объективные критерии и прозрачные процедуры. Новый порядок, в том числе:

1) сделал процедуры формирования перечней открытыми и прозрачными, в том числе:

- информация обо всех поступивших предложениях и принятых решениях Комиссии размещается на официальном сайте Минздрава России;
- на официальном сайте Минздрава России в сети «Интернет» публично размещаются и транслируются обсуждения и заседания комиссий Минздрава России, которые ранее были абсолютно закрытыми;
- проект перечней публикуется на 15 дней для внесения в него замечаний и предложений;

2) предотвратил конфликт интересов, а также минимизировал риски принятия решений участниками процесса, имеющими личную заинтересованность, за счет введения требований:

- сообщить заблаговременно о конфликте интересов и отстранить от участия в работе Комиссии представителей экспертной организации, главных внештатных специалистов, членов Комиссии за непредставление (несвоевременное представление) в Комиссию сведений о конфликте интересов;
- отстранения от участия в работе Комиссии члена Комиссии при наличии у него конфликта интересов;
- пересмотра решений Комиссии по препаратам, которые были включены/не включены в перечень при участии представителей экспертной организации, главных внештатных специалистов, членов Комиссии, в отношении которых после вынесения решений Комиссии стало известно о наличии у них конфликта интересов.

3) ввел требование ежегодного пересмотра перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов;

4) предусмотрел право заявителя в следующем календарном году подать доработанные предложения, в случае не включения препарата в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов в текущем году – при наличии уточненных данных.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.12.2014 № 2782-р решена многолетняя проблема по включению лекарственного препарата с МНН «Леналидомид» в перечень лекарственных препаратов, предназначенных для обеспечения лиц, больных гемофилией, муковисцидозом, гипофизарным нанизмом, болезнью Гоше, злокачественными новообразованиями лимфоидной, кроветворной и родственных им тканей, рассеянным склерозом, лиц после трансплантации органов и (или) тканей, для улучшения лекарственного обеспечения больных множественной миеломой, резистентных к стандартной терапии.

ФАС России планирует активно участвовать в работе соответствующих комиссий по формированию перечней лекарственных средств.

Кроме этого ФАС России считает необходимым заменить в перечне ЖНВЛП лекарственные формы на способы применения/введения, так как указание в настоящее время конкретных лекарственных форм приводит к

дискриминации отдельных производителей и не позволяет государству регулировать цены на лекарственные препараты, имеющие аналогичные и взаимозаменяемые лекарственные формы имеющимся в перечне жизненно необходимым и важнейшим лекарственным препаратам.

### ***Анализ проблем государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности***

В соответствии с пунктом 4 протокола совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец (от 02.07.2014) ФАС России было поручено осуществить проверку соблюдения Росздравнадзором и его территориальными органами требований антимонопольного законодательства при реализации ими своих полномочий в вопросах государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности.

В рамках исполнения данного поручения ФАС России совместно с территориальными управлениями в 2014 году были проведены внеплановые выездные проверки центрального аппарата и 79 территориальных органов Росздравнадзора, а также получена информация от органов лицензирования 82 субъектов Российской Федерации.

По результатам проверок ФАС России подготовила доклад, в котором затронут широкий спектр проблемных вопросов, в том числе: проблемы раздробленности контроля качества и безопасности медицинской деятельности и дублирования функций государственных органов; проблемы понятий качества и безопасности медицинской деятельности, вопросы проведения экспертизы качества медицинской деятельности; анализ полномочий Росздравнадзора по вопросам государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности; анализ проводимых Росздравнадзором проверок по отдельным направлениям государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности и выборочный анализ актов, предписаний и протоколов об административных нарушениях, составленных Росздравнадзором по результатам проведенных проверок; обзор аналитической деятельности Росздравнадзора и др.

В докладе ФАС России сделаны следующие основные выводы:

- в Российской Федерации отсутствует целостная модель надзора за качеством и безопасностью медицинской деятельности; разные части надзора раздроблены между Росздравнадзором, Роспотребнадзором, ФФОМС, органами управления здравоохранением субъектов Российской Федерации и другими ведомствами; совпадающий предмет надзора может приводить к дублированию проверочных мероприятий и к необоснованному административному давлению на медицинские организации;
- контроль качества и безопасности медицинской деятельности в целом носит формальный характер; не имея критериев качества оказания медицинской помощи, все контрольные органы лишены инструмента оценки качества; Росздравнадзор не проводит экспертизу качества медицинской помощи,



оказанной конкретному пациенту, а проверяет только условия оказания медицинской помощи;

- лицензирование, как институт контроля условий оказания медицинской помощи, не сформирован и не развивается; до сих пор не утверждены требования, предъявляемые к соискателю лицензии, а также все порядки оказания медицинской помощи, в результате чего по 94 работам (услугам), составляющим медицинскую деятельность, Росздравнадзор и органы лицензирования не имеют законного основания осуществлять лицензирование и лицензионный надзор;
- проверочная деятельность Росздравнадзора осуществляется в условиях критического дефицита необходимой нормативной правовой базы для реализации им соответствующих полномочий, в том числе не утверждены административные регламенты ни по одной из двух государственных услуг, а также по 5 из 6 государственных функций;
- Росздравнадзором были направлены рекомендации по проведению проверок, которые спровоцировали необоснованные действия со стороны территориальных органов Росздравнадзора, так как значительная часть предписываемых проверяющим лицам действий не вытекает из полномочий Росздравнадзора, не установлена действующим законодательством, либо соответствующие требования должны проверяться в рамках реализации Росздравнадзором иных полномочий;
- в отдельных действиях должностных лиц центрального аппарата и территориальных органов Росздравнадзора выявлены признаки нарушения Закона о защите конкуренции, Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», законодательства о лицензировании, а также требований иных нормативных правовых актов;
- существенное количество выявляемых Росздравнадзором нарушений стандартов оснащения может свидетельствовать либо о дефиците бюджетных средств на закупку всего оборудования, требуемого утвержденными Минздравом России порядками оказания медицинской помощи, либо о том, что у значительного числа медицинских организаций для объема оказываемых ими услуг отсутствует необходимость закупки всего предусмотренного стандартами оснащения оборудования; при этом не проводится анализ востребованности закупленного оборудования в соответствии со стандартами оснащения, содержащимися в порядках оказания медицинской помощи, что может приводить к нерациональному расходованию бюджетных средств на медицинскую помощь в государственных медицинских организациях и необоснованному повышению издержек в системе здравоохранения, а также к повышению цен на медицинские услуги в частных медицинских организациях;

- Росздравнадзор в своих отчетах и докладах практически не представляет критический анализ и обобщение собственной практики и состояния нормативно правовой базы, а также не предлагает меры, направленные на восполнение существующих пробелов и противоречий.

В целом в докладе сделан вывод, что в отсутствие критериев качества медицинской помощи, лицензионных требований и значительного числа порядков оказания медицинской помощи, в отсутствие административных регламентов проверок и порядков проведения соответствующих экспертиз деятельность Росздравнадзора не приводит к достижению целей, которые ставятся перед медицинским надзором в части государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности.

В ходе проверки ФАС России выявлены системные проблемы медицинского надзора, пробелы в отраслевом законодательстве и многочисленные признаки нарушения медицинского, лицензионного, антимонопольного законодательства, а также законодательства о защите прав юридических лиц. В том числе выявлены признаки превышения полномочий и дублирования функций других органов власти, признаки предъявления к проверяемым медицинским организациям неправомерных требований, признаки осуществления неправомерного применения к проверяемым медицинским организациям статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, признаки нарушения организации и оформления результатов проверок и признаки бездействия по проведению проверок и принятию соответствующих мер по жалобам граждан, в том числе по фактам смерти пациентов (в частности, не осуществляется экспертиза качества оказания гражданам медицинской помощи) и др.

Доклад был направлен Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец, в Счетную палату Российской Федерации, а также доклад размещен на официальном сайте ФАС России. От экспертного и научного сообщества было получено большое количество положительных отзывов о докладе и предложений по решению выявленных проблем.

По результатам проверки ФАС России подготовлены предложения Правительству Российской Федерации о совершенствовании отраслевого законодательства и кардинальном реформировании медицинского надзора в целом.

В краткосрочной перспективе ФАС России считает необходимым:

- восстановление законности деятельности Росздравнадзора и создание условий для осуществления контроля качества и безопасности медицинской деятельности;
- отзыв соответствующих методических рекомендаций Росздравнадзора по проверке порядков оказания медицинской помощи;
- подготовку поправок в медицинское законодательство, устраняющих противоречивость соответствующих действующих норм;

- разработку и принятие предусмотренных законодательством недостающих нормативных правовых актов (порядки, требования, правила и административные регламенты);
- подготовку должностных лиц Росздравнадзора по вопросам проведения контрольных мероприятий, в том числе по вопросам применения новых порядков, требований, правил и административных регламентов;
- сокращение плановых проверок, сосредоточение усилий Росздравнадзора на внеплановых контрольных мероприятиях по жалобам граждан, юридических лиц, органов государственной власти и местного самоуправления, иных заявителей;
- активизацию проведения экспертизы качества медицинской помощи и деятельности по привлечению экспертов и экспертных организаций к проверкам;
- перестройку механизма разработки и утверждения клинических протоколов на основе принципов доказательной медицины с включением в эту работу независимых медицинских экспертов и медицинского надзора;
- легализацию клинических протоколов как основного инструмента оценки качества и безопасности медицинской помощи;
- перестройку механизма разработки и утверждения, а также критический анализ действующих порядков оказания медицинской помощи с включением в эту работу медицинских экспертов, саморегулируемых организаций состоящих из медицинских организаций и медицинского надзора.

### ***5.5. Туристские услуги в сфере выездного туризма - проблемы и их решение***

В связи с ситуацией на рынке туристических услуг, когда ряд туристских компаний прекратили деятельность в связи с невозможностью исполнения обязательств перед туристами, ФАС России, по результатам обсуждений с представителями экспертного и бизнес-сообщества, разработала и направила в Правительство Российской Федерации предложения по недопущению недобросовестной конкуренции на рынке предоставления туристских услуг. Одним из проявлений недобросовестной конкуренции на рынке предоставления туристских услуг является демпинг туристических агентств.

Предложения ФАС России касаются механизмов регулирования и контроля турагентской деятельности. Для повышения качества и надежности оказываемых турагентами услуг ФАС России предлагает:

1) Ведение уполномоченными в сфере туризма органами в субъектах Российской Федерации реестра турагентов, а также единого федерального реестра турагентов в целях учета и осуществления доступности сведений о хозяйствующих субъектах, осуществляющих деятельность на рынке предоставления турагентских услуг.

- 2) Повышение порога вхождения на рынок посредством введения страхования гражданской ответственности турагентов.
- 3) Разработку механизма оценки финансовой устойчивости участников туристского рынка.
- 4) Разработку системы мер воздействия на участников туристского рынка, не соответствующих установленным показателям устойчивости.

## **5.6. Проблемы применения нормативно-подушевого финансирования в сфере образования**

### ***Проблемы функционирования рынков.***

Со вступлением новой редакции 4 главы Гражданского кодекса Российской Федерации частные образовательные учреждения, созданные несколькими учредителями, в соответствии с Федеральным законом от 5 мая 2014 года № 99-ФЗ столкнулись с необходимостью обязательной реорганизации в форме преобразования в автономные некоммерческие организации. Учитывая сложность, протяженность процедуры реорганизации, возможность невозобновления их контрагентами отношений с новым юридическим лицом-правопреемником учреждения, поставлена под угрозу сама возможность продолжения ими своей образовательной деятельности. Данная проблема возникает перед более чем половиной из существующих частных образовательных организаций и ставит их в неравное положение по отношению к государственным и муниципальным организациям.

Статья 8 Федерального закона от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании) предусматривает равное финансовое обеспечение получения дошкольного и общего образования в государственных, муниципальных и частных общеобразовательных организациях. Вместе с тем, в действиях отдельных региональных властей выявляются признаки создания дискриминационных условий в отношении негосударственных образовательных организаций по установлению различных нормативов финансирования для государственных и частных образовательных организаций на рынке оказания образовательных услуг в государственных и частных образовательных учреждениях.

Сложившаяся ранее практика корпоративного обучения по программам повышения квалификации предполагает заключение договора на обучение между работодателем, направляющим работника на обучение, и образовательной организацией, осуществляющей данное обучение. При этом практиковалось заключение одного договора сразу на большое число обучаемых работников (для крупных предприятий объемы обученных составляли сотни и тысячи человек в год). В соответствии со ст. 54 Закона об образовании договор об образовании заключается организацией, осуществляющей образовательную деятельность, лицом, зачисляемым на обучение, и юридическим лицом, обязующимся оплатить за обучение такого лица. Применение практики трехсторонних договоров приводит к значительному (в сотни раз) увеличению объемов договорной работы как работодателей,

так и образовательных организаций. Такие меры существенно ограничивают возможности работодателей повышать квалификацию своих работников.

Со вступлением в силу положений Закона об образовании, а также Положения о лицензировании образовательной деятельности большинство организаций дополнительного образования оказались за рамками правового поля. Часть 3 статьи 41 Закона об образовании устанавливает обязанность образовательной организации предоставить безвозмездно медицинской организации помещение, соответствующее условиям и требованиям для осуществления медицинской деятельности. При этом требования к помещению для размещения медицинских работников, изложенные в СанПиН 2.4.2.2821-10, более чем жесткие. Для большинства существующих организаций дополнительного образования они являются невыполнимыми. Данное обстоятельство приводит к отказам в получении новых лицензий, а также к привлечению к административной ответственности образовательных организаций и приостановке действующих лицензий.

Законом об образовании (ст. 37) на образовательную организацию возложена обязанность организации питания обучающихся, однако при этом не определено, в каких случаях организация питания обязательна, и что понимается под организацией питания. Для организаций дополнительного образования и организаций дополнительного профессионального образования данной обязанности не установлено. Однако при процедуре лицензирования образовательные организации сталкиваются с требованием предоставить документы, подтверждающие наличие помещений для питания обучающихся.

Согласно статье 15 Закона об образовании разрешается сетевая форма реализации образовательных программ. Однако в соответствии со статьей 91 Закона об образовании организации, реализующие сетевую форму, должны иметь лицензию. Это ограничивает возможность реализации образовательных программ через сетевые формы, особенно в корпоративном обучении (не все предприятия имеют лицензию на образовательную деятельность). Также это не развивает рынок дополнительного профессионального образования и не повышает качество подготовки специалистов для экономики России.

Согласно ст. 212, 213 Трудового Кодекса РФ, ст. 28, 48 Закона об образовании, образовательные организации должны иметь для всех преподавателей медицинские книжки. Эта норма ограничивает привлечение профессионалов и специалистов для преподавания в системе дополнительного профессионального образования (обучение взрослых людей).

Согласно пп. (д), (к) п.6 Положения о лицензировании образовательной деятельности, ст.50 Закона об образовании на организации дополнительного профессионального образования распространяются нормы и требования по наличию преподавателей в штате, кафедр, индивидуальные планы и т.п. Это ограничивает возможности организаций дополнительного профессионального образования расширять перечень услуг для потребителей, развивать новые образовательные программы.

Согласно пп. (д), (к) п.6 Положения о лицензировании образовательной деятельности, ст.50 Закона об образовании на организации дополнительного профессионального образования распространяются нормы по обязательному наличию собственных площадей, спортзала, что ограничивает возможности организаций ДПО и увеличивает стоимость услуг для потребителей. В то же время отсутствует норма возможности использования только арендованных помещений. Спортзал в ДПО вообще не нужен.

Согласно Методическим указаниям по применению примерной номенклатуры дел высшего учебного заведения (утв. Минобразования России 11.05.1999), п.11 постановления Правительства Российской Федерации от 15 августа 2013 г. № 706 «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг», а также требованиям, предъявляемым контролирующими органами, вся практика деятельности ориентируется на высшее образование, отдельно по ДПО специальных разработок и рекомендаций нет. Основное требование - всю документацию вести исключительно в бумажном виде (ведение только в электронном виде не допускается).

#### ***Рекомендации по развитию конкуренции:***

- Внесение изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающих сохранение целевого назначения зданий, используемых для оказания образовательных услуг дошкольными учреждениями.
- 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.
- Внесение изменений в Федеральный закон РФ от 05.05.2014 № 99-ФЗ, предусматривающих, наряду с преобразованием учреждения в автономную некоммерческую организацию, возможность выхода из состава учредителей отдельных лиц с уменьшением числа учредителей до одного.
- Исключение из Правил требования по заключению трехсторонних договоров для программ дополнительного профессионального образования, включая повышение квалификации.
- Внесение изменений в Закон об образовании в части установления обязательности для всех образовательных организаций предоставления помещений для медицинских работников, ограничивающих круг обязанных организаций образовательными организациями, реализующими основные образовательные программы. До принятия соответствующих изменений в законодательство из-

менение Положения о лицензировании образовательной деятельности, приостанавливающее действие требования об обязательном предоставлении при лицензировании документов о наличии помещения с соответствующими условиями для работы медицинских работников, при лицензировании дополнительных общеобразовательных и дополнительных профессиональных программ.

- Внесение изменений в п. 1 ст.37 Закона об образовании, предусматривающих обязательность организации питания обучающихся только для образовательных организаций, реализующих основные образовательные программы. Изменение пп. «г» п. 10 Положения о лицензировании образовательной деятельности, ограничивающее категорию лиц, для которых необходимо обязательное предоставления копий документов, подтверждающих наличие условий для питания обучающихся образовательными организациями.
- Внесение изменений в ст. 212, 213 Трудового Кодекса РФ, в ст.28, 48 ФЗ от 29.12.2012 «Об образовании в Российской Федерации», в приказ Минздравсоцразвития России от 12.04.2011№ 302н «Об утверждении перечней вредных и (или) опасных производственных факторов и работ, при выполнении которых проводятся обязательные предварительные и периодические медицинские осмотры (обследования)», установив, что эти нормы не распространяются на дополнительное профессиональное образование (обучение взрослых). Дополнение пп. «д», «к» п.6 Положения о лицензировании образовательной деятельности, ст. 50 Закона об образовании нормой об исключении этих требований для организаций дополнительного профессионального образования.
- Внесение изменений в пп. «д», «к» п.6 Положения о лицензировании образовательной деятельности, ст.50 Закона об образовании, разрешающих организациям дополнительного профессионального образования не иметь в собственности помещений и использовать только арендованные помещения.

## ***5.7. Рынки в сфере транспорта и связи***

### ***5.7.1. Совершенствование законодательства в сфере текущего отцепочного ремонта грузовых вагонов***

Текущий отцепочный ремонт (далее – ТОР), являясь внеплановым, выполняется по состоянию грузового вагона, месту обнаружения его отказа или отцепки<sup>61</sup> и подразделяется на:

- текущий ремонт ТР-1: ремонт порожнего вагона, выполняемый при его подготовке к перевозке с отцепкой от состава или группы вагонов, подачей на специализированные пути с переводом в нерабочий парк;

- текущий ремонт ТР-2: ремонт груженого или порожнего грузового вагона с отцепкой от транзитных и прибывших в разборку поездов или от

<sup>61</sup> Согласно Инструкции по техническому обслуживанию вагонов в эксплуатации, утвержденной Советом по железнодорожному транспорту Государств-участников Содружества (протокол от 21-22.05.2009 № 50,

сформированных составов, переводом в нерабочий парк и подачей на специализированные пути.

ТОР выполняется эксплуатационными вагонными депо, которые в отличие от вагоноремонтных предприятий, являются неотъемлемой частью инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования.

В соответствии с Техническим регламентом Таможенного союза «О безопасности инфраструктуры железнодорожного транспорта» (ТР ТС 003/2011)<sup>62</sup> пункты текущего отцепочного ремонта отнесены к составным частям подсистем инфраструктуры железнодорожного транспорта. В этой связи услуги по ТОР, оказываемые на пунктах ТОР грузовых вагонов, являются услугой инфраструктуры, принадлежащей ОАО «РЖД», и подлежат регулированию. Однако до настоящего времени услуги по ТОР оказываются владельцам/арендаторам частных грузовых вагонов вагоноремонтными предприятиями на основе договорных взаимоотношений: «заказчик-исполнитель». В настоящее время 116 вагоноремонтных предприятий находятся в структуре вагоноремонтных компаний: ОАО «ВРК-1», ОАО «ВРК-2», ОАО «ВРК-3».

Согласно статье 4 Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» железнодорожные перевозки относятся к сфере деятельности естественных монополий.

В рамках реализации структурной реформы железнодорожного транспорта, Целевой модели рынка грузовых железнодорожных перевозок на период до 2015 года к числу наиболее актуальных вопросов совершенствования тарифов на грузовые железнодорожные перевозки отнесена разработка правил установления тарифов, применяемых в отдельных сегментах рынка железнодорожных транспортных услуг, и в их числе - на предоставление услуги по ТОР.

Начиная с 2010 года, сформировалась устойчивая тенденция увеличения количества отцепок грузовых вагонов в ТОР и стоимости ТОР. Из поступающих в ФАС России обращений следует, что нередко между владельцами частных грузовых вагонов, с одной стороны, и ОАО «РЖД» с его филиалами - железными дорогами, с другой, возникают конфликтные ситуации по спорным вопросам, касающимся стоимости ТОР, выполняемого на производственных мощностях ремонтных подразделений ОАО «РЖД» - вагонных эксплуатационных депо (ВЧДЭ), являющихся составной частью инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, и на др. ремонтных мощностях.

По данным ОАО «РЖД», являющегося субъектом естественной монополии (перевозчик грузов железнодорожным транспортом общего пользования и владелец инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования), в 2013 году на сети железных дорог Российской Федерации было произведено порядка 1,2 млн. отцепочных ремонтов грузовых вагонов и произошло 3326 событий, в 2014 году – 1,3 млн. отцепочных ремонтов грузовых вагонов и 3832 события (+ 15 % по сравнению с 2013 годом).

---

<sup>62</sup> Утвержден Решением Комиссии Таможенного союза от 15.07.2011 № 710.



Необходимы нормативные акты, устанавливающие перечень работ (услуг), подлежащих выполнению ОАО «РЖД» (в условиях естественной монополии): при техническом обслуживании грузовых вагонов (ТО), при текущем отцепочном грузовых вагонов отдельно в объемах ТР-1 и ТР-2. Указанные виды ремонта регламентированы «Положением о системе технического обслуживания и ремонта грузовых вагонов, допущенных в обращение на железнодорожные пути общего пользования в международном сообщении»<sup>63</sup>.

Отсутствие нормативных актов, регламентирующих состав работ ТО и ТОР, не способствует упорядочению проведения и оплаты ТОР за фактически выполненный объем работ. Это дает возможность ОАО «РЖД» при формировании ведомственных документов необоснованно произвольно перераспределять ремонтные работы между ТО, ТОР в объеме ТР-1 и ТОР в объеме ТР-2, исходя из собственных корпоративных экономических интересов.

По информации владельцев частных грузовых вагонов, имеют место случаи, когда работы, выполняемые на производственных мощностях ОАО «РЖД» в объеме ТО, неоправданно классифицируются как ремонтные, выполняемые при ТОР (ТР-1, ТР-2) с предъявлением соответствующей оплаты.

Также, в целях совершенствования системы ведения учета доходов, расходов и финансовых результатов по видам деятельности и тарифным составляющим ФАС России неоднократно при подготовке предложений по внесению изменений в приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 31.12.2010 г. № 311 «Об утверждении порядка ведения отдельного учета доходов, расходов и финансовых результатов по видам деятельности, тарифным составляющим и укрупненным видам работ Открытого акционерного общества «Российские железные дороги» (далее - Порядок учета) предлагала Минтранс России рассмотреть вопрос о целесообразности внесения соответствующих изменений в Порядок. ФАС России предлагала в Классификаторе доходов из подраздела «Ремонт грузовых вагонов клиентов» исключить следующие статьи:

- «текущий ремонт грузовых вагонов общего парка с отцепкой (ТР-2) при предоставлении вагона сторонней организацией и выполнении ремонта за ее счет»;

- «текущий ремонт грузовых вагонов клиентов с отцепкой (ТР-2)»,

- «текущий отцепочный ремонт грузовых вагонов клиентов при подготовке под погрузку (ТР-1)».

Соответственно учет доходов по упомянутым статьям ФАС России предлагала включить в раздел «Предоставление услуг инфраструктуры». Но до настоящего времени эти изменения в приказ Минтранса России не внесены. Из-за отсутствия необходимых документов, ФСТ России не рассматривает вопрос о внесении соответствующих изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 05.08.2009 № 643 «О государственном регулировании тарифов, сборов и платы в отношении работ (услуг) субъектов естественных

---

<sup>63</sup> Утверждены на 57-ом заседании Совета по железнодорожному транспорту государств - участников Содружества (г. Ашхабад, 16-17.10.2012)

монополий в сфере железнодорожных перевозок» (вместе с «Положением о государственном регулировании тарифов, сборов и платы в отношении работ (услуг) субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок»).

Имея в виду необходимость обеспечения баланса интересов пользователей услугами железнодорожного транспорта в лице собственников частных грузовых вагонов и владельца инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, ФАС России обращалась в Правительство Российской Федерации с просьбой поручить заинтересованным органам исполнительной власти принять соответствующие меры по решению упомянутых вопросов, касающихся выполнения услуг по выполнению работ по текущему отцепочному ремонту грузовых вагонов на производственных мощностях ОАО «РЖД».

В целях ускорения решения вопроса о государственном регулировании стоимости услуги ТОР грузовых вагонов, выполняемого ОАО «РЖД» в условиях естественной монополии, собственники частных грузовых вагонов и профильные ассоциации, в том числе Ассоциация перевозчиков и операторов подвижного состава железнодорожного транспорта России, также неоднократно обращались по упомянутой проблеме в различные инстанции, в том числе в ФАС России. Таким образом, вопрос совершенствования законодательства в этой сфере остается актуальным.

В целях стабилизации ситуации в данной сфере необходимо:

- ускорить подготовку Минтрансом России «Единого перечня наименований неисправностей, состояний, причин остановки, операций/работ контроля/устранения неисправностей грузовых вагонов в межремонтном периоде эксплуатации»;

- внести изменение в постановление Правительства Российской Федерации от 05.08.2009 № 643 «О государственном регулировании тарифов, сборов и платы в отношении работ (услуг) субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок» (вместе с «Положением о государственном регулировании тарифов, сборов и платы в отношении работ (услуг) субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок») путем включения в «Дополнительные работы (услуги), выполняемые на железнодорожном транспорте в местах общего пользования и необщего пользования: пункта: «Текущий отцепочный ремонт грузовых вагонов, выполняемый на пунктах текущего отцепочного ремонта в объеме: текущего ремонта порожних вагонов при подготовке под погрузку (ТР-1); текущего ремонта грузовых вагонов с оцепкой (ТР-2).»;

- внести изменение в приказ Минтранса России от 31.12.2010 № 311 «Об утверждении порядка ведения раздельного учета доходов, расходов и финансовых результатов по видам деятельности, тарифным составляющим и укрупненным видам работ Открытого акционерного общества «Российские железные дороги» в части исключения из подраздела «Ремонт грузовых вагонов клиентов» статей: «текущий ремонт грузовых вагонов общего парка с отцепкой (ТР-2) при

предоставлении вагона сторонней организацией и выполнении ремонта за ее счет»; «текущий ремонт грузовых вагонов клиентов с отцепкой (ТР-2)»; «текущий отцепочный ремонт грузовых вагонов клиентов при подготовке под погрузку (ТР-1) учет доходов по упомянутым статьям ФАС России включить в раздел «Предоставление услуг инфраструктуры».

### ***5.7.2. Создание коммерческой инфраструктуры рынка (КИР) в сфере грузовых железнодорожных перевозок***

Качество услуг перевозки грузов железнодорожным транспортом постоянно снижается (нарушение сроков доставки грузов, введение ограничений по погрузке, бросание поездов), что приводит к неконкурентоспособности железнодорожного транспорта. На рынке грузовых железнодорожных перевозок отсутствует выстроенная система взаимоотношений участников рынка.

Задача развития саморегулирования в сфере грузовых железнодорожных перевозок была сформулирована в поручении Председателя Правительства Российской Федерации<sup>64</sup>, в соответствии с которым Минэкономразвития России, Минтранс России, Минэнерго России, Минпромторг России, ФАС России с участием заинтересованных организаций поручено обеспечить создание саморегулируемой организации в сфере услуг железнодорожного транспорта функционально аналогичной Совету рынка по организации эффективной системы оптовой и розничной торговли электрической энергией и мощностью. Указанное поручение до настоящего времени не исполнено.

Коммерческая инфраструктура рынка в сфере железнодорожного транспорта (далее — КИР) должна представлять собой эффективный механизм саморегулирования производства и оборота услуг по перевозкам грузов, обеспечивающий недискриминационный доступ заинтересованных организаций на рынок для ведения предпринимательской деятельности, механизм защиты и развития конкуренции на этом рынке, а также механизм адекватного технического, тарифного и антимонопольного регулирования товарных рынков в сфере железнодорожного транспорта.

На заседаниях Экспертного совета по железнодорожному транспорту при ФАС России прорабатывался вопрос о создании КИР, проработан план создания КИР, проведены модельные торги по организованной торговле услугами железнодорожного транспорта (в том числе вагонами, инфраструктурой, локомотивами, услугой перевозки в целом), которые показали эффективность.

ФАС России в 2013 году создала рабочую группу для рассмотрения вопросов в рамках реализации поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по формированию коммерческой

---

<sup>64</sup> пункт 34 Протокола совещания «Об итогах реструктуризации и перспективах развития угольной промышленности» от 24.01.2012г. № ВП-П9-1пр, г. Кемерово

инфраструктуры рынка в сфере железнодорожного транспорта. Членами рабочей группы являются участники перевозочного процесса (грузовладельцы, железнодорожные операторы, вагоностроители и иные некоммерческие объединения). Федеральные органы исполнительной власти и ОАО «РЖД» не участвуют в работе рабочей группы (письма с предложениями о включении в состав указанной рабочей группы их представителей были направлены).

В 2013-2015 годах проведено 10 заседаний рабочей группы, членами рабочей группы в рамках реализации поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по формированию коммерческой инфраструктуры рынка в сфере железнодорожного транспорта разработан сайт Коммерческой инфраструктуры рынка в сфере железнодорожного транспорта ([kirrail.org](http://kirrail.org)). На сайте предусмотрена возможность раскрытия следующей информации:

1. Информационные сведения о Коммерческой инфраструктуре рынка в сфере железнодорожного транспорта.

2. Модульная разбивка сайта: модуль – «Размещение подвижного состава на путях необщего пользования» ([rb.kirrail.org](http://rb.kirrail.org)), модуль – «Организованные торги по предоставлению вагонов», модуль – «Терминальных услуг», модуль – «Регулярных грузовых поездов», модуль – «Локомотивная тяга», др.

В настоящее время на сайте реализована первая очередь проекта – запущен и работает в тестовом режиме система организованной торговли услугами по отстою грузовых вагонов на путях необщего пользования (модуль «Размещение подвижного состава на путях необщего пользования»).

Пользователями модуля могут являться операторы, которые хотят разместить свой подвижной состав на путях необщего пользования («отстой вагонов») и собственники путей необщего пользования, которые готовы продавать операторам услугу по отстою вагонов, а также грузовладельцы.

В рамках работы по разработке плана мероприятий по развитию конкуренции на железнодорожном транспорте, ФАС России предложено рассмотреть и утвердить план мероприятий по созданию Коммерческой инфраструктуры рынка в сфере железнодорожного транспорта.

ФАС России в реализацию Плана мероприятий по развитию конкуренции на железнодорожном транспорте, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 02.04.2014 № 503-р, в Правительство Российской Федерации направлен План по созданию КИР.

На совещании в ФАС России по ситуации на рынке нефти и нефтепродуктов в Российской Федерации принято решение о создании рабочей группы на базе ЗАО «СПБМТСБ» по формированию торговой системы по продаже железнодорожных перевозок регулярными грузовыми поездами нефти и нефтепродуктов.

### ***5.7.3. Внедрение недискриминационных принципов поведения взаимодействующих операторов связи с целью снижения тарифов на оказание услуг международной электросвязи и услуг связи в роуминге на основании двух — или многосторонних соглашений***

Вопрос установления справедливых цен на услуги международной электросвязи, услуги связи в роуминге в настоящее время крайне актуален: это обусловлено как развитием телекоммуникаций, так и ростом роли телекоммуникаций в нашей жизни. В современном мире меняется структура потребления услуг связи: валовый рост использования передачи данных, привычное использование приложений, для которых необходима передача данных, рост использования смартфонов и планшетных компьютеров, которые автоматически обновляют приложения, определяют местонахождение и т.д. – все эти факторы обостряют негативное восприятие абонентами высоких тарифов в роуминге.

Учитывая важность этого вопроса, ФАС России разработаны механизмы, реализация которых позволит снизить стоимость международных звонков и услуг в роуминге в странах, которые совместно будут применять предложенные меры, до уровня стоимости соответствующих услуг связи во внутренних сетях.

Роуминг – режим, при котором оператор связи с которым у абонента заключен договор (домашний оператор) предоставляет ему возможность получать услуги связи в регионах, где нет сетей домашнего оператора.

Такая возможность реализуется путем заключения между операторами связи роуминговых соглашений, в ходе исполнения которых оператор связи места пребывания оказывает услуги связи абоненту своего оператора – партнера. За эти услуги плату оператору, оказывающему услуги связи, вносит оператор – партнер в соответствии с тарифами, определенными роуминговым соглашением.

Использование режима роуминга обусловлено техническими обстоятельствами, а именно – отсутствием сетей связи домашнего оператора связи; и о «ликвидации» роуминга можно говорить в том смысле, что тарифы в роуминге не должны отличаться от тарифов на услуги связи в регионе (стране) пребывания абонента.

Если тарифы на услуги сотовой связи (голос) в Российской Федерации составляют 0,7 – 1,5 руб/мин, в роуминге в странах СНГ и странах – членах ЕЭП российский абонент оплатит услуги исходящих голосовых соединений по цене от 11,00 (с применением тарифных опций) до 65,00руб/мин.

То, что тарифы в роуминге для российских абонентов существенно выше внутренних тарифов, обусловлено тем, что тарифы роуминговых партнеров (чаще всего они устанавливаются зеркально) кратно выше собственных тарифов на услуги связи, оказываемые абонентам в своей стране. Таким образом, каждый оператор для своих абонентов устанавливает напрямую тариф на исходящие телефонные соединения в 10-40 раз ниже, чем опосредованно – для абонентов, приезжающих из другой страны. Аналогичная ситуация с тарификацией СМС-

сообщений и доступом к сети Интернет. При этом технологически, технически процесс оказания услуг связи и своим, и визитным абонентам одинаков.

Соответственно, для ликвидации разницы в роуминговых и обычных тарифах необходимо привести тарифы в межоператорских роуминговых соглашениях к уровню тарифов, применяемых операторами – партнерами для своих абонентов в своей стране.

Аналогичный подход, заключающийся в ликвидации дискриминационных условий для иностранных партнеров, применяется в отношении услуг международной телефонной связи.

Телефонное соединение, инициированное как с сети фиксированной связи, так и с сети подвижной связи, на территории одной страны завершается на фиксированной сети связи той же страны. Далее трафик передается на фиксированные сети телефонной связи другого государства и маршрутизируется на сеть того оператора связи, абонент которого вызывается.

Каждый оператор связи в этой цепочке взимает плату по тарифу на завершение вызова (termination rate), устанавливаемую соглашением о межсетевом взаимодействии.

Цена международного телефонного соединения существенно зависит от тарифа на завершение вызова на фиксированную сеть «страны назначения», при этом уровень цен на завершение вызова от своего оператора связи кратно ниже уровня цены на завершение вызова от иностранного оператора связи.

Соответственно, для приведения потребительских цен на международные телефонные соединения к уровню междугородных необходимо привести цены на завершение вызова от сетей связи иностранных операторов связи к ценам на те же услуги для операторов связи – резидентов.

Решения поставленных задач возможно решать только во взаимодействии с регуляторами и участниками рынка других стран, учитывая институциональные особенности каждой стороны.

Учитывая изложенное, ФАС России разработаны механизмы для внедрения недискриминационных принципов расчетов.

**1. В границах ЕЭП.** ФАС России в мае 2014 года в Правительство Российской Федерации направлены предложения по внесению изменений в Приложение «Рынок услуг связи» к Протоколу о торговле услугами и инвестициях, реализация которых позволит снизить стоимость услуг международной связи и услуг связи в роуминге в странах, которые совместно будут применять предложенные меры, до уровня стоимости услуг связи во внутренних сетях

**II. На территории государств – участников СНГ.** В октябре 2014 года в Минкомсвязь России направлены предложения о внесении дополнений проект Соглашения об условиях осуществления межоператорских взаиморасчетов при оказании услуг международной электросвязи в государствах — участниках СНГ

**III. На территории стран – участниц Международной рабочей группы по вопросам развития рынков международной связи в роуминге.** Разработаны

принципы справедливого роуминга<sup>65</sup> и дорожная карта по внедрению этих принципов.

Деятельность Рабочей группы начата в 2012 году, когда на очередном заседании Штаба по проведению совместных расследований нарушений антимонопольного законодательства в государствах – участниках СНГ в г. Баку, Республика Азербайджан, было принято решение о создании Рабочей группы. Рабочая группа создавалась для обсуждения вопросов международного роуминга в странах – как государствах – участниках СНГ (которые являются членами Штаба), так и других стран.

До создания Рабочей группы членами Штаба проводился мониторинг ситуации, связанной с оказанием услуг международной связи, услуг связи в роуминге, проведение совместных антимонопольных расследований, в том числе в рамках исполнения Решения Совета Глав Правительств государств — участников СНГ от 19 ноября 2010 года (г. Санкт — Петербург) по результатам рассмотрения доклада «О состоянии конкуренции на рынке телекоммуникаций государств — участников СНГ».

Принципы справедливого роуминга направлены на создание недискриминационных условий на рынках услуг электросвязи, приведения тарифов на услуги международной электросвязи, на услуги связи в роуминге, к обоснованному уровню, то есть близкому к уровню тарифов, сложившемуся на территории «принимающей страны».

Снижение тарифов на услуги связи в роуминге не означает снижения доходов операторов связи: результаты мониторинга, проведенного ФАС России, показывают, что произведенное российскими операторами за 3 года снижение тарифов в роуминге (тарифы на голосовые соединения снизились в 9 раз, тарифы на СМС снизились в 3 раза, тарифы на передачу данных снизились в 44 раза) сопровождалось ростом потребления услуг (рост объемов услуг составил в среднем: по голосовым соединениям – в 2 раза, по СМС – сообщениям – в 1,44 раза, по передаче данных – в 10 раз) и ростом лояльности абонентов – доля абонентов, пользующихся услугами связи в роуминге, возросла.

Принципы справедливого роуминга состоят в следующем:

**эффективная конкуренция** взаимодействующих операторов – партнеров, в том числе при регистрации гостевых абонентов в каждой стране;

**взаимость мер**, предпринимаемых для развития конкуренции и обеспечения баланса интересов операторов связи и абонентов;

**недискриминация абонентов** взаимодействующих операторов при получении услуг связи в стране регистрации и в роуминге;

**недискриминация условий для операторов-партнеров** при оказании услуг терминации (завершения вызова) от сетей иностранных операторов и операторов в стране регистрации.

---

<sup>65</sup> на третьем заседании Международной рабочей группы по вопросам развития рынков международной связи в роуминге, где ФАС России является председательствующим

Предполагается, что работа по достижению Принципов справедливого роуминга будет проведена в 2 этапа:

1 этап («мягкий сценарий») – антимонопольные органы предложат операторам связи следовать Принципам справедливого роуминга. Сложности, возникающие при следовании операторами связи этим принципам, будут решаться совместно с операторами связи и регуляторами других стран.

В течение 1 этапа (на него отводится 1 год, до октября 2015 года) предполагается проводить консультации с целью выработки наилучших механизмов достижений заявленных целей при условии, конечно, что операторы связи готовы применять эти принципы.

По окончании 1 этапа члены Рабочей группы должны обсудить результаты 1 этапа: если участники рынка по различным причинам не приступили к реализации Принципов Справедливого роуминга (может приниматься во внимание информация об отсутствии существенной динамики тарифов на услуги связи в роуминге, об отсутствии заинтересованности участников рынка в реализации Принципов справедливого роуминга), Стороны принимают решение о реализации мероприятий 2-го этапа.

В рамках 2 этапа предполагается:

- рекомендовать антимонопольным органам начать согласованное и взаимное проведение расследования (при наличии достаточной компетенции антимонопольных органов стороны принимают решение о проведении антимонопольного расследования с учетом требований национальных законодательств), успешный опыт таких расследований имеется;

- рекомендовать отраслевым регуляторам, Правительствам обеспечить внедрение Принципов справедливого роуминга в соответствии с институциональными особенностями взаимодействия сторон, на двусторонней или многосторонней основе.

Безусловно, операторы связи могут самостоятельно предлагать подобные инициативы своим партнерам с тем, чтобы иметь возможность предложить своим абонентам привлекательные цены на услуги связи в роуминге настолько, чтобы абонент пользовался этими услугами и не приобретал услуг связи у других операторов связи в стране пребывания.