

МИНИСТЕРСТВО
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ)

ФАС РОССИИ

ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА

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

На № _____ от _____

О докладе ФАС России «О состоянии
конкуренции в Российской Федерации»
На письмо ФАС России от 25 апреля
2012г. № ИА/12863

В Минэкономразвития России рассмотрен доклад ФАС России «О состоянии конкуренции в Российской Федерации в 2011 году», разработанный во исполнение пункта 10 части 2 статьи 23 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Доклад, Закон).

Учитывая, что подготовка публичных докладов «О состоянии конкуренции в Российской Федерации» является важным этапом развития аналитической деятельности в сфере антимонопольного регулирования, поддерживаем усилия ФАС России по раскрытию информации как об осуществляемых мероприятиях, так и о тех задачах, на решение которых направлена государственная политика Правительства Российской Федерации в данной области.

В целом необходимо отметить высокое качество подготовки Доклада, в том числе сбалансированность его структуры. Документ содержит как характеристику общих проблем развития конкуренции в Российской Федерации, так и описание принципов и результатов деятельности российских антимонопольных органов, а также рекомендации по совершенствованию конкурентной политики. В Докладе отражены результаты российских и международных исследований по оценке состояния конкуренции (например, Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России», Всемирного банка, Всемирного экономического форума).



В целом поддерживая подготовленный ФАС России Доклад, вместе с тем отмечаем следующее.

1. Считаю целесообразным в докладе проводить различия между конкурентной и антимонопольной политикой, чтобы избежать двусмысленности в трактовке субъектов политики и их роли в ее проведении. Использование данных терминов как заменителей приводит к тому, что ответственным за проведение конкурентной политики оказывается главным образом антимонопольное ведомство, хотя ее задачи существенно шире и находятся в сфере компетенции многих органов исполнительной власти Российской Федерации.

2. Оценка состояния конкуренции на отдельных рынках и предложения по ее развитию является исключительно важной и полезной частью доклада. Вместе с тем, представляется желательным отражение более полного соответствия проведенного анализа методическим подходам, принятым в антимонопольном законодательстве и актах ФАС России. В частности, считаю необходимым показать, в какой степени ФАС России удастся использовать результаты выборочных опросов потребителей, тест гипотетического монополиста в ходе проведения оценки состояния конкуренции.

3. Предлагаемые ФАС России важнейшие задачи для развития конкуренции требуют дополнительного обсуждения. Так, предложение о создании в стране единой процедуры аукционов при отчуждении прав в отношении объектов, находящихся в государственной и муниципальной собственности, является достаточно дискуссионным, о чем неоднократно заявлялось Минэкономразвития России. Базовые требования к процедурам проведения торгов установлены Гражданским кодексом Российской Федерации. При этом в зависимости от вида имущества, специфика торгов должна быть урегулирована профильными законами. Так, например, для скоропортящегося имущества должны быть сокращены сроки проведения тех либо иных процедур. Кроме того могут быть установлены специальные требования к участникам торгов (ограничения по продаже земли иностранным гражданам), особые требования к порядку определения начальной цены, обременениям в случае аренды имущества, требования о внесении задатков

для участия в торгах. Также в зависимости от вида имущества должны применяться различные способы его продажи (конкурс, аукцион).

Следует также отметить, что по результатам совместной с ФАС России разработки порядка рассмотрения жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров в рамках «третьего антимонопольного пакета» нормативно закреплены особенности рассмотрения жалоб на нарушения при проведении торгов в соответствии с законодательством о приватизации, что как раз обусловлено особенностями процедуры проведения самих торгов.

В задаче 5 подчеркивается роль ФАС России по участию в формировании единого экономического пространства. Вместе с тем, в соответствии с проектом постановления Правительства Российской Федерации "О взаимодействии федеральных органов исполнительной власти с Евразийской экономической комиссией" (внесен в Правительство Российской Федерации письмом Минэкономразвития России от 27 апреля 2012 г. № 8316-ЭН/Д27и) Министерство экономического развития Российской Федерации осуществляет координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти по взаимодействию с Евразийской экономической комиссией. Кроме того, в соответствии с Планом подготовки документов, подлежащих разработке в целях реализации соглашений, формирующих договорно-правовую базу Единого экономического пространства (решение Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова от 28 апреля 2011 г. № 1940п-П2), наряду с ФАС России ответственным исполнителем по нормативным правовым актам, необходимых к разработке по Соглашению о единых принципах и правилах конкуренции, определено и Минэкономразвития России. Кроме того, в части соисполнителей указан ряд иных федеральных органов власти (Минюст России, Минпромторг России, Минтранс России, Минфин России, ФСТ России, Минсельхоз России, ВАС России), которым также необходимо принимать участие в указанной в задаче 5 работе, в том числе представить свои предложения по проектам ключевых нормативных правовых актов, необходимых для реализации соглашений, формирующих правовую базу Единого экономического пространства в рамках

ЕврАзЭС. С учетом этого формулировка задачи 5 представляется некорректной и требует доработки.

4. Необходимо отметить, что Доклад содержит ряд спорных и не согласованных в настоящий момент предложений, которые затрагивают полномочия иных органов власти в обозначенной сфере, а также фактические неточности. Кроме того, по ряду предложений в докладе не полностью отображена актуальная ситуация и уже принимаемые Правительством Российской Федерации меры.

Например, у ряда заинтересованных федеральных органов исполнительной власти есть замечания к проектам федеральных законов «О рыночном ценообразовании на нефть и нефтепродукты в Российской Федерации» и «Об обороте нефти и нефтепродуктов в Российской Федерации».

Так, в законопроектах, направленных ФАС России в Минэкономразвития России письмом от 26 марта 2012 г., ранее направленные замечания учтены не полностью. Кроме того, Минэкономразвития России письмом от 17 мая 2012 г. № 9518-ОФ/Д26и направлено заключение об оценке регулирующего воздействия к данным законопроектам, содержащих ряд замечаний, которые также целесообразно учесть при их доработке.

В части коммерческого резервирования нефтепродуктов на базе ОАО «Роснефтегаз» необходимо отметить, что Минэкономразвития России неоднократно направляло существенные замечания, в том числе концептуального характера, к проектам постановлений Правительства Российской Федерации, подготовленным Минэнерго России и ОАО «Роснефтегаз» по указанному вопросу (письма от 5 августа 2011 г. № 16676-ЛА/Д22, от 23 августа № 18040-ЛА/Д22, от 2 сентября 2011 г. № 18944-ЛА/Д22 и от 7 октября 2011 г. № 21900-ЛА/Д22). Минэкономразвития России не поддерживает предложение о создании системы коммерческого резервирования нефтепродуктов на базе ОАО «Роснефтегаз», так как эта система дублирует существующую на базе Росрезерва систему резервирования, может привести к необоснованному росту цен на нефтепродукты, повлечь дополнительные расходы федерального бюджета, а также требует внесения изменений в действующее законодательство.

В части предложений по дифференциации акцизов на нефтепродукты необходимо отметить, что с учетом имеющейся структуры нефтяной отрасли, снижение акцизной нагрузки на нефтепродукты без реализации комплекса мер, направленных на развитие конкуренции на рынке, не приведет к снижению отпускных цен и может привести к росту доходов вертикально интегрированных нефтяных компаний (ВИНК) от реализации нефтепродуктов на внутреннем рынке. В связи с этим, считаем, что вопрос об изменении системы налогообложения нефтяной отрасли должен решаться с учетом необходимости реализации комплекса мер по развитию конкуренции на рынке нефти и нефтепродуктов. Касательно возможных мер по развитию конкуренции на рынке нефтепродуктов считаем целесообразным отметить следующее. Рост конкуренции может быть обусловлен увеличением объемов нефтепереработки за счет увеличения глубины нефтепереработки, привлечения новых игроков и создания центров независимой добычи и независимой переработки, а также ряда системных мер, направленных на демонополизацию региональных рынков (например, обеспечение недискриминационного доступа к мощностям по хранению и транспортировке) и обеспечение прозрачности ценообразования. Создание центров независимой нефтепереработки и развитие независимой добычи позволят снизить монопольную силу ВИНК на внутреннем рынке нефтепродуктов и будет способствовать его развитию, а также общему снижению цен на нефтепродукты.

В анализе состояния конкуренции на рынке этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, указана проблемная ситуация, возникшая в связи с ограничением подачи заявлений на переоформление лицензий 18 днями. Вместе с тем не отмечено, что в результате совместной работы заинтересованных федеральных органов исполнительной власти ситуация была урегулирована, и указанный срок увеличен до 90 дней.

В части развития конкуренции на рынках работ и услуг в сфере авиаперевозок указано «создание межведомственной комиссии, на основании решения которой будет производиться назначение чартерных перевозчиков на международные линии». Указанная комиссия уже создана, а изменение процедуры допуска на

международные перевозки касается не только чартерных, но и назначенных перевозчиков. Кроме того, считаем целесообразным дополнить перечень мер по развитию конкуренции на рынке авиаперевозок следующими мерами: расширение категорий применяемых авиакомпаниями тарифов; расширение списка услуг, стоимость которых может не включаться в тариф на авиаперевозку, а взиматься в виде отдельного сбора.

Для развития рынка молока в Докладе предлагается создать условия для снижения сезонных колебаний производства сырого коровьего молока и привлечения инвестиционных ресурсов для увеличения молочного поголовья крупного рогатого скота. Меры по снижению сезонных колебаний уже предусмотрены Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2012-2020 гг. путем субсидирования производства 1 л. молока в осенне-зимний период. Кроме того, инвестиционные ресурсы необходимы также для увеличения не только молочного поголовья крупного рогатого скота, но и его продуктивности.

Предложения по развитию конкуренции на рынке похоронных услуг ФАС России не учитывают позиций Минэкономразвития России и Минрегиона России. В связи с тем, что дискуссия между федеральными органами исполнительной власти по вопросу развития конкуренции на рынке похоронных услуг еще не завершена, полагаем, что указанный раздел включен в проект доклада преждевременно, а представленные предложения требуют дополнительной проработки.

Раздел по развитию конкуренции в сфере здравоохранения не в полной мере отражает работу, проводимую федеральными органами исполнительной власти в части совершенствования лекарственного обеспечения населения и развития конкуренции на фармацевтическом рынке. Так, в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2012 г. № ВС-Ш2-1010 в Минэкономразвития России создана Межведомственная рабочая группа по совершенствованию методики установления производителями лекарственных препаратов предельных отпускных цен на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты, включая вопросы апробации методики в режиме

пилотных проектов. Указанной группой разработана и одобрена дорожная карта совершенствования ценообразования на лекарственные препараты на период 2012-2014 гг. и дальнейшую перспективу, а также выработаны подходы к изменению Методики ценообразования на ЖНВЛП. Кроме того, обращаем внимание, что предложения по развитию конкуренции в сфере здравоохранения представлены в проекте доклада без соответствующего анализа состояния конкуренции на рынке услуг здравоохранения, а также на фармацевтическом рынке. Так, в проекте доклада не отражена сложившаяся в настоящее время проблемная ситуация с регистрацией лекарственных препаратов, которая существенно затрудняет выход на рынок новой фармацевтической продукции и хозяйствующих субъектов.

В разделе 4.3.1. указано, что ОАО «РЖД», являясь субъектом естественной монополии, имеет возможность диктовать общие условия обращения товара на рынке предоставления услуг по выполнению работ по текущему отцепочному ремонту грузовых вагонов, при этом возможности для развития конкуренции на соответствующем рынке не приводятся. По мнению Минэкономразвития России необходимость выполнения ремонта вагона при его подготовке к перевозке (ТР-1) определяется непосредственно на станции погрузки (опорной станции), и операторы подвижного состава имеют возможность заблаговременно организовать на указанных станциях (особенно на станциях с большим объемом грузовой работы) собственные участки по ремонту вагонов или заключить договора с частными вагоноремонтными депо. В связи с этим данный сегмент рынка текущего отцепочного ремонта вагонов является потенциально конкурентным. Что касается проведения текущего ремонта в пути следования (ТР-2), то при ограниченном количестве предприятий вагоноремонтного комплекса, не входящих в структуру ОАО «РЖД», с учетом фактора внезапности отказа отдельных узлов и деталей вагона на протяженной сети российских железных дорог указанный вид текущего отцепочного ремонта вагонов осуществляется преимущественно на вагоноремонтных участках эксплуатационных депо ОАО «РЖД» и должен быть отнесен к сфере деятельности субъектов естественной монополии.

В разделе 4.5 в качестве фактора конкуренции указано отсутствие единой методики оценки причиненного ущерба при наступлении страхового случая. Вместе с тем не указано, что уже подготовлен проект приказа Минтранса России «Об утверждении «Правил проведения независимой технической экспертизы транспортного средства», который в настоящее время проходит в Минэкономразвития России процедуру оценки регулирующего воздействия.

В разделе 4.6.3 указано, что в последние годы в Российской Федерации наметился дефицит в обеспечении основных потребителей этиленом, в связи с чем ФАС России разрабатывает правила недискриминационного доступа к производимому этилену. Необходимо отметить, что с учетом проведенной Правительством Российской Федерации работы в настоящее время проблема в значительной степени решена в рамках договорных отношений между хозяйствующими субъектами, в том числе заключены долгосрочные договоры. С учетом этого целесообразность принятия указанных мер требует дополнительной проработки.

В разделе 4.7.1 указано, что Федеральный закон № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» предусматривает упрощение процедуры регистрации имущества организаций ВКХ, что не соответствует действительности. Кроме того, в разделе целесообразно отметить проблему, что предусмотренный указанным законом запрет на приватизацию объектов водопроводно-канализационного хозяйства легко обходится, и в настоящее время Минэкономразвития России ведет работу по совершенствованию соответствующей законодательной базы.

В разделе 4.7.2. Описана схема I, при которой производитель продаёт тепловую энергию перепродавцу, который поставляет тепловую энергию конечному потребителю по своей тепловой сети или опосредованно через сети других организаций. Вместе с тем, эта схема возможна только по принятии соответствующего постановления Правительства Российской Федерации, которое еще не принято.

В части развития биржевой торговли нефтепродуктами в Докладе указано, что ликвидность биржевых торгов нефтепродуктами позволит создание системы

биржевых торгов в формате единой торговой сессии (ЕТС). Вместе с тем, не отмечено, что для реализации системы ЕТС в первую очередь необходимо создание единой клиринговой системы.

Относительно баланса производства и поставок электрической энергии (мощности) в рамках ЕЭС России по субъектам Российской Федерации (раздел 5.2) необходимо отметить, что принято постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении основных положений функционирования розничных рынков электроэнергии, порядка полного и (или) частичного ограничения режима потребления электрической энергии и изменений, которые вносятся в акты Правительства Российской Федерации, регламентирующие правила функционирования розничного рынка электрической энергии». Постановление предусматривает внесение изменений в правила оптового рынка электрической энергии (мощности). Изменения предполагают исключение административного барьера по выходу на оптовый рынок в виде получения тарифно-балансового решения ФСТ России. В этой части предусмотрен уведомительный порядок включения в баланс. Кроме того, Постановление предусматривает исключение экономического барьера выхода на оптовый рынок в виде возмещения ГП выпадающих доходов потребителями, присоединенная мощность энергопринимающих устройств которых до 1,8 мегаватт.

В разделе «Сфера автомобильного транспорта» необходимо отметить, что стимулом для развития конкуренции на рынке пассажирских перевозок автомобильным транспортом могла бы стать отмена госрегулирования тарифов на перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом по внутриобластным и межобластным (межреспубликанским в пределах Российской Федерации) маршрутам, включая такси, а также перевозки пассажиров и багажа всеми видами общественного транспорта в городском, включая метрополитен, и пригородном сообщении (кроме железнодорожного транспорта). Возможность регулирования указанных тарифов предусмотрена постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 1995 г. № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)». Вместе с тем данная норма входит в противоречие с

положениями Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее - Закон о торговле). Согласно пункту 4 статьи 8 Закона о торговле в случае, если федеральными законами предусмотрено государственное регулирование цен на отдельные виды товаров (наценок к ценам на них), цены на такие товары (наценки к ценам на них) устанавливаются в соответствии с указанными федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами данных органов государственной власти и (или) нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. В то же время федеральный закон, предусматривающий введение госрегулирования тарифов на межрегиональные и внутрирегиональные пассажирские перевозки автомобильным транспортом, отсутствует.

В разделе 5.5 не учтены замечания и предложения Минэкономразвития России, направленные в адрес ФАС России письмом от 21 марта 2012 г № 5047-МО/Д22и (необходимо более детально изложить нормативы достаточности собственных средств для каждого участника фондового рынка).

5. Подпункт 1.2 части 1 раздела Доклада целесообразно дополнить следующей информацией: «Минэкономразвития России осуществляет мониторинг реализации региональных программ развития конкуренции. На основе отчетов, полученных из регионов, была проведена оценка эффективности реализации региональных программ за 2010 - 2011 годы, а также подготовлены два выпуска брошюры «Обзор лучшей практики применения мер по развитию конкуренции в регионах России». В целях оказания методической помощи в рамках дальнейшей работы над программными мероприятиями и реализации региональных программ брошюра направлена в высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также размещена в сети Интернет по адресу www.competition.gov.ru.»

В подпункте 1.3. части 1 Доклада, касающегося вопросов международного сотрудничества, полагаем целесообразным раскрыть информацию о проекте Минэкономразвития России по конкуренции «Меры по развитию конкуренции в

АТЭС», который получил одобрение в АТЭС в 2011 году. В ходе указанного проекта планируется проведение масштабного международного исследования по изучению трех основных направлений мер, предпринимаемых странами АТЭС в целях развития конкуренции - институциональных мер, мер по адвокатированию конкуренции и мер по упрощению доступа хозяйствующих субъектов к инфраструктуре. Финальной частью работы станет итоговый доклад по результатам проведенного исследования, который будет представлен на обсуждение в сентябре-октябре 2012 года представителям антимонопольных органов власти экономик АТЭС, а также российским и зарубежным экспертам в области конкуренции.

Подпункт 1.4 раздела 1 Доклада целесообразно дополнить информацией о снижении таможенных пошлин на плодоовощную продукцию в 2010-2011 гг. Так, по инициативе Минэкономразвития России в целях повышения конкурентоспособности импортных овощей и уровня конкуренции на рынке овощной продукции в 2010-2011 гг. Комиссией Таможенного союза (КТС) было принято решение о временном обнулении ввозных таможенных ставок на капусту белокочанную и картофель, морковь, лук репчатый, свеклу столовую. Данные меры в значительной степени способствовали стабилизации, а впоследствии снижению розничных цен на плодоовощную продукцию, выросших вследствие неблагоприятных погодных условий в 2010 г. Кроме того, значимым фактором стабилизации цен и поддержания конкуренции на рынке сахара стало решение КТС от 28 января 2011 г. № 547 о переносе срока снижения со 140 до 50 долларов за тонну сезонной ввозной таможенной пошлины на сахар-сырец с 1 мая на 1 марта 2011 г. В результате в Россию были завезены значительные объемы сахара-сырца, что позволило загрузить сахарные заводы и не допустить вымывания с рынка небольших игроков.

В подпункте 2.2.2. Доклада («Соглашение о единых принципах и правилах конкуренции») отражена позиция ФАС России относительно подготовки критериев отнесения рынка к трансграничному. Учитывая, что в настоящее время указанные критерии в установленном порядке не утверждены, а также принимая во внимание отсутствие согласованной позиции Российской Федерации по данному вопросу,

считаем необходимым избегать изложения в Докладе позиций отдельных ведомств относительно критериев отнесения рынка к трансграничному.

Также следует обратить внимание, что по отдельным рынкам Доклад в недостаточной степени отражает сведения о состоянии конкуренции в 2011 г., например, содержит устаревшие данные за 2008 г.

В подпункте 5.4. Доклада в качестве одной из проблем развития конкуренции в торговле продовольственными товарами указана коллизия статьи 11 Закона (в части запрещенных «per se» соглашений хозяйствующих субъектов) и статьи 13 Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (в части условий договора поставки, навязывание которых не допускается, далее - Закон о торговле). Обращаем внимание, что запрет «per se» установлен статьей 11 Закона только в отношении картелей, в то время как договоры между торговыми сетями и поставщиками не могут рассматриваться как горизонтальные соглашения. В этой связи полагаем некорректным утверждать о наличии коллизии между статьей 11 Закона и статьей 13 Закона о торговле.

Полагаем также целесообразным дополнить Доклад данными, раскрывающими практику экстерриториального применения российского антимонопольного законодательства (с указанием наиболее значимых рассмотренных дел), в том числе в отношении хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на территории Единого экономического пространства России, Белоруссии и Казахстана, уделив при этом особое внимание анализу проблемных аспектов такого правоприменения (как процессуального, так и материально-правового характера).



М.Э. Осеевский